Das
RECHT UND DIE PRAXIS DER GESETZGEBUNGSINITIATIVE
IN DEUTSCHLAND

INAUGURAL-DISSERTATION

VERFASST UND DER

HOHEN RECHTS- UND STAATSWISSENSCHAFTLICHEN FAKULTÄT

DER

KGL. BAYER. JULIUS-MAXIMILIANS-UNIVERSITÄT WÜRZBURG

ZUR

ERLANGUNG DER RECHTS- U. STAATSWISSENSCHAFTLICHEN DOKTORWÜRDE

VORGELEGT VON

ADOLF WILH. GRAFF

REFERENDAR AUS BREMEN.

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

LEIPZIG-R.

BUCHDRUCKEREI EMIL GLAUSCH

1915.

Seinen lieben Eltern

in Dankbarkeit gewidmet

vom Verfasser.

Referent: **Professor Dr. Robert Piloty.**

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Einleitung

§ 1. Begriff und Formen der Initiative bei der Gesetzgebung im allgemeinen XV

ERSTER TEIL.

Die historische Entwicklung der Initiative in Deutschland.

Erster Abschnitt. Grundlegende Erörterungen.

§ 2. Der Charakter der alten deutschen Staatsverfassung . . . 1
§ 3. Die ehemalige Organisation der gesetzgebenden Gewalt in Deutschland 9

Zweiter Abschnitt. Die Gestaltung des Rechts und die Praxis der Initiative bei der alten Reichsgesetzgebung.

§ 4. Vorbemerkung. Die Handhabung und der Weg der alten Reichsgesetzgebung im allgemeinen 15
§ 5. Die kaiserliche Proposition bei der alten Reichsgesetzgebung 21
§ 6. Anträge anderer Subjekte an die Reichsversammlung . . 26
§ 7. Die Reichsdiktatur 28
§ 8. Nähere Bestimmung der Beratungsgegenstände durch Ansage und Verlassnahme 33
§ 9. Die Reichsdirektorial-Proposition zu Beginn der wirklichen Beratung 37
§ 10. Das Verhältnis des Propositionsrechts des Kaisers zu dem der Stände insbesondere 37

Dritter Abschnitt. Die Gestaltung des Rechts und die Praxis der Initiative bei der alten Landesgesetzgebung.

§ 11. Vorbemerkung 39
§ 12. Die Zeit etwa bis 1800 41
§ 13. Positive Satzungen bis rund 1848 43

Vierter Abschnitt. Rückblick und Ausblick.

§ 14. Kurzer Rückblick auf den ersten und Ausblick auf den Hauptteil unserer Arbeit 49

ZWEITER TEIL.

Recht und Praxis der Gesetzgebungsinitiative in Deutschland nach geltendem Recht.

Erster Abschnitt. Grundlegende Erörterungen.

§ 15. Vorbemerkung 53
§ 16. Die rechtliche Natur des neuen Deutschen Reichs . . . 55

Seite

§ 17. Die Kompetenz der Gesetzgebung 64
§ 18. Der konstitutionelle Begriff des Gesetzes, der Gegenstand und Weg der Gesetzgebung in Deutschland 70

Zweiter Abschnitt. Recht und Praxis der Initiative bei der Reichsgesetzgebung.

§ 19. Die Gesetzgebungsinitiative von Bundesrat und Reichstag . 77
§ 20. Die geschäftliche Behandlung der Initiativanträge zu Reichsgesetzen im Bundesrat und im Reichstag 88
§ 21. Das Initiativrecht des deutschen Kaisers bei der Reichsgesetzgebung 97
§ 22. Versuch einer Würdigung der Verteilung der Initiative bei der Reichsgesetzgebung 125

Dritter Abschnitt. Recht und Praxis der Gesetzgebungsinitiative in den einzelnen deutschen Bundesstaaten.

§ 23. Die Gesetzesinitiative in Preussen 130
§ 24. Die geschäftliche Behandlung der Gesetzesinitiativanträge im preussischen Landtag 144
§ 25. Das Recht und die Praxis der Initiative bei der Landesgesetzgebung in Bayern, Württemberg, Sachsen, Baden und Hessen 148
§ 26. Die Gesetzgebungsinitiative in den übrigen deutschen konstitutionellen Monarchien 154

Vierter Abschnitt. Recht und Praxis der Gesetzgebungsinitiative in Elsass-Lothringen.

(§ 27.) 156

Fünfter Abschnitt. Die Initiative bei der Gesetzgebung in den drei deutschen Republiken: Bremen, Hamburg und Lübeck.

(§ 28.) 161

Anhang.

Erster Abschnitt. Vergleich der Initiative mit der Petition. (§ 29) . 165
Zweiter Abschnitt. Das Volksinitiativrecht in der Schweiz. (§ 30) . 167

Literatur-Übersicht.

Anschütz, Kritische Studien zur Lehre vom Rechtssatz und formellen Gesetz. Leipzig 1891.

Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt usw. nach preuss. Staatsrecht. 1901.

Anschütz, Deutsches Staatsrecht. In v. Holtzendorffs (Kohlers) Enzyklopädie der Rechtswissenschaften. Bd. II. Berlin und Leipzig 1904.

Anschütz, Bismarck und die Reichsverfassung. Berlin 1899.

Arndt, Das Verordnungsrecht des Deutschen Reiches. 1884.

Arndt, Die Verfassungsurkunde des Deutschen Reiches. 3. Aufl. 1907.

Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1901.

Arndt, Die Verfassungsurkunde für den preuss. Staat. Berlin 1904.

Auerbach, Das Deutsche Reich und seine Verfassung. Berlin 1871.

Bauer, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers. Erlangen 1908.

Bauermann, Der Gang der Reichsgesetzgebung. Erlangen 1911.

Besoldus, De iurisdictione imperii Romani. 1616.

Besoldus, Politicorum libri duo. 1618.

Besoldus, Tractatus posthumus iuris publici.

Bezold, Geschichte der deutschen Reformation. 1890.

Bezold, Materialien zur deutschen Reichsverfassung.

Biener, Bestimmung der kaiserlichen Machtvollkommenheit in der teutschen Reichsregierung. 1780.

v. Bismarck, Gedanken und Erinnerungen. 2 Bände. 1898.

v. Bismarck, Reden und Aussprüche zur deutschen Reichsverfassung, zusammengestellt von Kuhlenbeck.

Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht. 4 Aufl. München 1868.

Bluntschli und Brater, Deutsches Staatswörterbuch. Stuttgart und Leipzig 1857—1870.

Blumenfeld, Staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers. 1904.

Bode, Die Mitwirkung der Landtage an der Erledigung staatsrechtlicher Aufgaben. Heidelberg 1910.

Bornhak, Die verfassungsrechtliche Stellung des deutschen Kaisertums, im Archiv für öffentliches Recht, Band VIII.

Bornhak, Allgemeine Staatslehre. Berlin 1896.

Bornhak, preussisches Staatsrecht. Band I. 1888.

Brie, Zur Theorie der Staatenverbindungen, in Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart. Band XI.

Brie, Bundesstaat. I. 1874.

Brie, Theorie der Staatenverbindungen. 1886.

Brunner, Deutsche Rechtsgeschichte. Leipzig 1887.

Brunnquell, Staatsrecht des teutschen Bundes und der Bundesstaaten. 1824.

Bucher, Der Parlamentarismus wie er ist. 2. Aufl. Stuttgart 1881.

Bülau, Darstellung der Verfassung und Verwaltung des Königreichs Sachsen. I. Teil. 1833.
v. Bülow, Geschichte und Verfassung des gegenwärtigen Reichstags. 2 Bände. 1792.
van Calker, Hessisches Staatsrecht, im öffentlichen Recht der Gegenwart. Band XIX. Tübingen 1913.
Compter, Das Gesetz im materiellen und formellen Sinne. 1904.
Cosack, Das Staatsrecht des Grossherzogtums Hessen, im Handbuch des öffentlichen Rechts. 1894.
Cromer, Gesetzgebung und Entwicklungsjahre. Göttingen 1902.
Dambitzsch, Die Verfassung des Deutschen Reiches. Berlin 1910.
Dändliker, Geschichte der Schweiz. 1880.
Eiswaldt, Das Recht des Kaisers an der Gesetzgebung. Rostock 1900.
Fischer, Das Recht des deutschen Kaisers. Berlin 1895.
Fischer, Das Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Deutschen Reiches und des Königsreichs Sachsen. 9. Aufl. Leipzig 1904.
Franke, Die gesetzgebenden Körperschaften und deren Funktionen in den Verfassungen der Rheinbundstaaten und der deutschen Bundesstaaten 1806—20. Greifswald 1912.
Fricker, Die Verpflichtung des Kaisers zur Verkündigung der Reichsgesetze. Leipziger Dekanatsprogramm 1885.
Fricker, Die Natur des Steuerbewilligungsrechtes und des Finanzgesetzes, i. d. Zeitschrift f. d. g. Staatsrechtswissenschaft. Bd. XVII. 1861.
Fricker, Grundriss des Staatsrechts des Königreichs Sachsen. Leipzig 1811.
Frormann, Die Beteiligung des Kaisers an der Reichsgesetzgebung, im Archiv für öffentliches Recht. Band XIV.
Fleischmann, Der Weg der Gesetzgebung in Preussen. Breslau 1898.
Geffken, Die Verfassung des Deutschen Reichs (6 Vorträge). Leipzig 1901.
v. Gerber, Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts. 1880.
Gierke, Das alte und das neue Deutsche Reich. 1874.
Gierke, Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft, in Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, neue Folge. Band VIII.
Gneist, Das heutige englische Verfassungs- und Verwaltungsrecht. Berlin 1857—63.
Gneist, Englische Verfassungsgeschichte. III. Aufl. Berlin 1882.
Gneist, Gesetz uud Budget. Berlin 1879.
Goormann, Bundesrat und Bundestag. Heidelberg 1911.
v. Göz, Die Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg. 1906.
v. Göz, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. Im öffentlichen Recht der Gegenwart, 1908, von Yellinek, Laband und Piloty.
Gareis, Das Staatsrecht des Grossherzogtums Hessen, im Handbuch des öffentlichen Rechts. Band III/I, 4. 1884.
Grassmann, Der Reichskanzler und das preussische Staatsministerium, im Archiv für öffentliches Recht. Band XI.
Hamburger, Die staatsrechtlichen Besonderheiten der Stellung des Beichslandes Elsass-Lothringen im Deutschen Reiche, in Bries Abhandlungen zum Staats- und Verwaltungsrechte. Heft 5. 1903.
Häberlin, Deutsches Staatsrecht. 3 Bände. 1873.
Hänel, Die vertragsmässigen Elemente in der deutschen Reichsverfassung. 1873.
Hänel, Die organisatorische Entwicklung der deutschen Reichsverfassung. 1880.
Hänel, Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne. 1888.
Hänel, Deutsches Staatsrecht. 1892.
Hänel, Zur Kritik der Begriffsbestimmung des Bundesrats, in Hirths Annalen. 1877.
Häusser, Deutsche Geschichte vom Tode Friedrichs des Grossen bis zur Gründung des deutschen Bundes. 4 Bände. 3. Aufl. 1861—63.

Hensel, Die Stellung des Reichskanzlers nach dem Staatsrecht des Deutschen Reiches, in Hirths Annalen. 1882.
v. Held, Die Verfassung des Deutschen Reiches. Leipzig 1872.
Hertramph, Der Anteil des Kaisers an der Reichsgesetzgebung. Breslau 1905.
Herwegen, Reichsverfassung und Bundesrat. 1902.
Heusler, Deutsche Verfassungsgeschichte. 1905.
Hirth, Annalen des Deutschen Reiches.
Holst, Das Staatsrecht der Vereinigteu Staaten, in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts. Band IV, 1, 2. 1884.
Hoppenrath, Was ist ein Gesetz im Sinne der Reichsverfassung. Erlangen 1905.
Hugo, De statu regionum Germaniae et regimine principum summae imperii aemulo 1661.
Jagemann, Die Deutsche Reichsverfassung. Heidelberg 1904.
Jaeckel, Die staatsrechtliche Natur der Gesetze in Elsass-Lothringen. Breslau 1912.
Jeetze, Das Erfordernis der Gesetzessanktion nach Reichs- und Landesrecht. Breslau 1912.
Keller, Das Volksinitiativrecht nach den schweizerischen Kantonsverfassungen. Zürich 1889.
v. Kirchenheim, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts. Stuttgart 1887.
Kliemke, Die staatsrechtliche Natur und Stellung des Bundesrates. Berlin 1894.
Krüger, Das Recht der Initiative der Volksvertretungskörper. Greifswald 1908.
Klügmann, Das Staatsrecht der freien und Hansestadt Lübeck, im Handbuch des öffentlichen Rechts III, 2.
Kuhlenbeck, Otto v. Bismarck, Reden und Aussprüche zur Deutschen Reichsverfassung. 1901.
Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches. 4. Aufl. Tüb. u. Leipz. 1901.
Laband, Wandlungen der Deutschen Reichsverfassung. Dresden 1895.
Landsberg, Geschichte der deutschen Rechtswissenschaft. Band III. (S. Stintzing) 1898.
Lapide, a, (=Chemnitz), De ratione status in imperio nostro Romano-Germanico. 1647.
Leist, Lehrbuch des teutschen Staatsrechts. 1804.
Leoni, Das Staatsrecht des Reichslandes Elsass-Lothringen, in Marquardsens Handbuch. Band II, 1, 2. 1883.
Limnaeus, De iure publico. 2 Bände mit 2 Bänden Nachträgen. 1629—60.
Limnaeus, De statu imperii Romano-Germanici. 1643.
Mayer, Sächsisches Staatsrecht, im öffentlichen Recht der Gegenwart. Band IX. Tübingen 1909.
Mejer, Teutsches weltliches Staatsrecht.
Mejer, Einleitung in das deutsche Staatsrecht. 2. Aufl. 1884.
Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 6. Aufl., bearbeitet von Anschütz. 1905.
Meyer, Besprechung von Labands Staatsrecht. Band II, in Hirths Annalen. 1878.
Meyer, Der Anteil der Reichsorgane an der Reichsgesetzgebung. 1889.
v. Mohl, Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften. 3 Bände. 1855 bis 1858.
Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht. Tübingen 1873.
Monzambano, (=Pufendorf), De statu imperii Germanici. 1667.
Moser, Vermischte Schriften. I. 1733.
Moser, Teutsches Staatsrecht. 50 Bände. 1737—54.
Moser, von Teutschland und dessen Staatsverfassung überhaupt. 1764.
Moser, Von denen teutschen Reichsständen. 1767.
Moser, Von denen teutschen Reichstagsgeschäften. 1768.

Moser, Von denen teutschen Reichstägen. 2 Bände. 1772.
Moser, Von der Landeshoheit der teutschen Reichsstände überhaupt. 1773.
Murhard, Die Initiative bei der Gesetzgebung. Kassel 1833.
Orelli, Das Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft, in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts. Band IV, 1, 2. 1884.
Paurmeister, a Hochstet, De iurisdictione imperii Romani 1608.
Perels, Das autonome Reichstagsrecht. 1907.
Pfeffinger, Vitriarius illustratus. 4 Bände, 3. Aufl. 1712—31.
Piloty, Bayrisches Staatsrecht.
Piloty, Die staatsrechtliche Stellung des deutschen Kaisers; in der Festschrift der Rundschau für den deutschen Juristenstand, das Recht, zum Regierungsjubiläum Wilhelms II.
Pölitz, Staatswissenschaften im Lichte unserer Zeit.
Pufendorf, Le droit de la nature et des gens.
Pütter, Beiträge zum teutschen Staats- und Fürstenrechte. 2 Bde. 1777.
Pütter, Historische Entwicklung der heutigen Staatsverfassung des Teutschen Reiches. 3 Bände, 2. Aufl. 1788.
Pütter, Institutiones iuris publici Germanici. 4. Aufl. 1787.
Pütter, Geist des westfälischen Friedens. 1795.
Rauch, Traktat über den Reichstag im 16. Jahrhundert, in Zeumers Quellen und Studien zur Verfassungsgeschichte des deutschen Reiches in Mittelalter und Neuzeit. Heft 1. 1905.
Rehm, Allgemeine Staatslehre. Freiburg 1899.
Reinkingh, De regimine seculari et ecclesiastico. 1619.
v. Rhein, Das Recht des Kaisers zu Initiativanträgen im Bundesrate. Erlangen 1897.
v. Rönne, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 2. Aufl., 2 Bände. 1876, 1877.
v. Rönne, Das Staatsrecht der preussischen Monarchie. Leipzig 1881.
v. Ruville, Das Deutsche Reich ein monarchischer Einheitsstaat. 1894.
v. Sarwey, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. 2 Bände. Tübingen 1883.
Schmauss, Corpus iuris publici academicum. Verm. Aufl. 1774.
Schmidt, Allgemeine Staatslehre. Band I. 1901.
Schröder, Lehrbuch der deutschen Rechtsgeschichte. Leipzig 1894.
v. Schulte, Deutsche Reichs- und Rechtsgeschichte. 6. Aufl. 1892.
Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Leipzig 1881, 1886.
Schulze, Lehrbuch des preuss. Staatsrechts. Leipzig 1888.
v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. 3. Aufl.
v. Seydel, Bayrisches Staatsrecht. 1896.
v. Seydel, Der deutsche Bundesrat, in v. Holtzendorffs Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege des deutschen Reiches. 1879.
Sievers, Das Staatsrecht der freien Hansestadt Bremen, im Handbuch des öffentlichen Rechts. III, 2.
Stoerk, Zur Methodik des öffentlichen Rechts.
Stoerk-Rauchhaupt, Handbuch der deutschen Verfassungen. München und Leipzig 1913.
Thudichum, Verfassungsrecht des nordd. Bundes. Tüb. 1870.
Titius, Specimen iuris publici Romano-Germanici. 2. Aufl. 1705.
v. Treitschke, Deutsche Geschichte im 19. Jahrh. 5 Bände. 1889 ff.
Wahl, De l'initiative du parlement en matières financières.
Walz, Badisches Staatsrecht im öffentlichen Recht der Gegenwart. Band V. Tübingen 1907.
Waitz, Deutsche Verfassungsgeschichte. 8 Bände, 3., 2. und 1. Aufl. 1880—96.
Weizsäcker, Kerler, Beckmann, Herre, Quidde, Deutsche Reichstagsakten (von 1376 an). 12 Bände. 1867—1901.
Westerkamp, Über die Reichsverfassung. 1873.

Wielandt, Das Staatsrecht des Grossherzogtums Baden, im Handbuch des öffentl. Rechts. Bd. III, 1, 3. 1895.
Wolffson, Das Staatsrecht der freien und Hansestadt Hamburg, im Handbuch d. ö. Rechts. III, 2. Freiburg 1888.
Yellinek, Das Recht des modernen Staates. II. Aufl. Berlin 1905.
Yellinek, Lehre von den Staatenverbindungen. 1882.
Yellinek, Gesetz und Verordnung. 1887.
Zöpfl, Grundsätze des allgemeinen deutschen Staatsrechts. Leipzig und Heidelberg 1863.
Zöpfl, Deutsche Staats- und Rechtsgeschichte. Stuttg. 1844.
Zorn, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 2 Bde., 2. Aufl. 1895/97.
Zorn, Neue Beiträge zur Lehre vom Bundesstaat, in Hirth's Annalen. 1884.
Zorn, Die Verfassungsurkunde des Deutschen Reiches. Berl. 1895.
Zorn, Gesetz, Verordnung, Budget, Staatsvertrag. In Hirth's Annalen des Deutschen Reiches. Band 1889.

Stenographische Berichte der Sitzungen des Reichstags.
Stenographische Berichte des preuss. Abgeordnetenhauses.

Vorwort.

Die vorliegende Inaugural-Dissertation ist aus einer Bearbeitung der von der Kgl. Bayer. Julius-Maximilians-Universität Würzburg für das Jahr 1913/14 gestellten Preisfrage über:

»Das Recht und die Praxis der Gesetzgebungsinitiative in Deutschland«

hervorgegangen.

Unter dem auch für die jetzige Arbeit geltenden Motto, dass

»In einer den Forderungen der Vernunft entsprechenden Staatsverfassung die gesetzgebende Gewalt **gemeinschaftlich** auf dem Regenten und den Vertretern des Volkes beruht, sodass

beiden die sogenannte Initiative, id est der erste Antrag und Vorschlag zu einem Gesetze zusteht«,

wurde diese von der Hohen rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität mit einer »öffentlichen Belobigung« ausgezeichnet.

Der Verfasser.

Einleitung.

§ 1.

Begriff und Formen der Initiative bei der Gesetzgebung im allgemeinen.

Unter dem Rechte der Gesetzgebungsinitiative versteht man die Befugnis, einem gesetzgeberischen Willen in Antragsform Ausdruck zu verleihen.

Die Initiative kann sich nach drei verschiedenen Richtungen hin wirksam erweisen, denn sie setzt den mit diesem Rechte Ausgestatteten in den Stand, sowohl die Anregung zum Erlasse von neuen Gesetzen wie auch zur Abänderung oder Aufhebung von bestehenden Gesetzen geben zu können.

Im eigentlichen und engeren Sinne bedeutet das Initiativrecht: Die Berechtigung zur **Einbringung** einer förmlich redigierten **Gesetzesvorlage.**

Es erhellt aus dem gegebenen Begriffe der Initiative, dass ein derartiges Recht nur in dem Staatsrechte derjenigen Staatsformen bestehen kann, in denen die gesetzgebende Macht geteilt, also die Übereinstimmung mehrerer gesetzlich bestimmter Faktoren für das Zustandekommen der Gesetze notwendige Voraussetzung ist. Unmöglich kann von einem derartigen Rechte die Rede sein in denjenigen Staaten, in denen, wie z. B. in der absoluten Monarchie, nur ein einziger Wille den Gesetzesinhalt bestimmt, der Regent also grundsätzlich der unbeschränkte und alleinige Gesetzgeber ist. Hier versteht es sich vielmehr von selbst, dass die Befugnis zur Ausübung der Initiative der Gesetze ebenfalls allein und ausschliesslich dem Monarchen als dem individuellen Souverän zukommt, m. a. W.: Das Initiativrecht im ausschliesslichen Rechte des Selbstherrschers auf die Gesetzgebung aufgeht.

In den konstitutionellen Staaten aber ist die gesetzgebende Gewalt zwischen dem Regenten oder der regierenden Autorität einerseits und der Volkspräsentation andererseits geteilt. Hieraus folgt, dass die Initiative im engeren Sinne, als das Recht zur Einbringung einer förmlich redigierten Gesetzesvorlage vom theoretischen Gesichtspunkte aus in einer dreifachen Modifikation denkbar ist: Sie kann entweder ausschliesslich der Regierung, oder ausschliesslich den Volks- oder Landesrepräsentanten

mit einem, dem Regierungschef vorbehaltenen, entweder unbedingten oder bedingten veto, oder **beiden gemeinschaftlich** beigelegt werden[1]).

Die geschichtliche Entwicklung zeigt uns in ihrem mannigfaltigen Laufe in den verschiedenen Gemeinwesen, dass es auch in der Staatspraxis — allerdings keineswegs immer aus Zweckmässigkeitsgründen, sondern je nach der gegebenen Machtentfaltung der an der Gesetzgebung beteiligten Faktoren — zur jeweiligen Ausgestaltung der oben angeführten verschiedenen Modalitäten der Initiative gekommen ist. — Wie aber die Frage nach der Gestaltung des Rechts und der Praxis der Initiative bei der Gesetzgebung in Deutschland insbesondere zu beantworten ist, das soll den Gegenstand unserer Untersuchungen im Folgenden bilden. —

Den beiden Teilen unserer Arbeit vorangeschickten grundlegenden Erörterungen liegt die Aufgabe ob, das Fundament für die Behandlung des eigentlichen engeren Themas zu legen. Wir hielten es für zweckmässig dort insbesondere sowohl einen Blick auf die deutsche Staatsverfassung an und für sich, als auch auf die Organisation der gesetzgebenden Gewalt im allgemeinen zu werfen, denn einmal macht der Charakter der Staatsverfassung stets im Studium des Staatsrechts die Grundlage aus und gehört der Streit hierüber um so weniger zu den unfruchtbaren Wortstreiten, als nur aus den höheren Grundsätzen der Staatsverfassung die Notwendigkeit des Daseins der meisten Verfassungsbestimmungen eingesehen und die Entscheidung zweifelhafter Fälle entnommen werden kann, andererseits aber ist und war die Art und Weise der Organisation der gesetzgebenden Gewalt stets für die Verteilung wie auch das Verständnis der Initiative von massgebenden wenn nicht gar entscheidender Bedeutung. Das Ziel einer möglichst erschöpfenden Behandlung unseres Themas machte es uns ausserdem zur Pflicht — zweckmässig im Anhang — einen Versuch zu machen, das legislative Initiativrecht mit der **Petition** zu vergleichen, wie auch das den deutschen Verfassungsurkunden fremde, eigentümliche schweizerische sogen. **„Volksinitiativrecht"** einer kurzen Betrachtung zu unterwerfen.

Hinsichtlich der von uns eingeschlagenen Art und Weise der Behandlung des eigentlichen engeren Themas mag noch hervorgehoben werden, dass wir die jeweilige Erörterung der geschäftlichen Behandlung der Initiativanträge — die, da sie uns über die der Initiative gesteckten mannigfaltigen, teils formellen, teils materiellen Schranken Aufschluss gibt, insbesondere noch von Wichtigkeit ist, — zum Teil mit der Behandlung des eigentlichen Themas verbunden, zum Teil auch getrennt angestellt haben.

[1]) Vgl. Murhard, Die Initiative bei der Gesetzgebung, Kassel 1833, S. 6 u. fg.

ERSTER TEIL.

Die historische Entwicklung der Initiative in Deutschland.

Erster Abschnitt.

Grundlegende Erörterungen.

§ 2.

Der Charakter der alten deutschen Staatsverfassung.

Die Frage nach dem Charakter der alten deutschen Staatsverfassung ist keine leicht zu beantwortende, weil die verwickelten staatsrechtlichen Verhältnisse Anlass zu zahlreichen Meinungsverschiedenheiten gegeben haben. Ja, keine Frage ist verschiedener beantwortet und über keine zum Teil mehr Widersinniges geschrieben worden, als über diese. Man kann jedoch sehr wohl dabei ins Klare und zu einem befriedigenden Resultat kommen, wenn wir unsern Ausführungen nur nicht — wie der grösste Teil der alten Reichspublizisten — einen unvollständigen Massstab von vornherein zu Grunde legen.

Das alte deutsche Reich ist als wahre Einheit, als wahre Einherrschaft ins Leben getreten. Wie aber immer in allen Königreichen anfangs die königliche Macht beschränkt gewesen ist, war dies auch von Anfang an in Deutschland der Fall. In vielen andern Reichen — das vorzüglichste Beispiel ist Frankreich — ist es dann aber den Königen gelungen, ihre Macht allmählich, Schritt vor Schritt, beinahe unvermerkt, zu immer grösserer Unabhängigkeit, oft gar zu einer regelrechten Despotie umzugestalten. Hierbei hat ihnen das Lehnssystem die allervortrefflichsten Dienste geleistet und indem die Könige dies äusserst begünstigten, haben es viele sogar verstanden, es die Nation über-

haupt ganz vergessen zu machen, dass sie selbst ehemals wesentlichen Anteil an der höchsten Gewalt gehabt hatte. — In Deutschland jedoch ist eine solche Entwicklung durch wichtige Begebenheiten verhindert worden; hier sind die Territorialgewalten umgekehrt immer mehr und mehr erstarkt.

Schon zur Zeit des westfälischen Friedens kam diese Entwicklung zu einer Art Abschluss, indem in diesem die Territorialgewalten die „supremitas territorialis", die „wahre Landeshoheit" zugesichert erhielten[1]) und diese gegen jeden Eingriff geschützt wurde[2]). Ja, die westfälischen Friedenstraktate erkannten nicht nur reichsgesetzlich die „staatliche Qualität der Territorien" an, sondern sie gaben den Reichsständen ausserdem noch ein beschränktes ius foederum ac legationum, id est, ein Bündnisrecht, nur nicht gegen Kaiser und Reich und sprachen ihnen also so auch völkerrechtlich eigene Rechtspersönlichkeit zu. — Ziehen wir nun aus der obigen Entwicklung das Fazit, so ergibt sich, dass aus dem ehemaligen deutschen Einheitsstaat ein **zusammengesetzter Staat** geworden war. Deutschland bestand jetzt aus mehreren einzelnen grösseren und kleineren Ländern, die wieder besondere Staaten bildeten und zwar entweder Monarchien oder Republiken — Reichsstädte — deren Regierungsform aus Demokratie und Aristokratie zusammengesetzt war und bald von der einen, bald von der andern Seite einen stärkeren Zusatz hatte.

Allein die alten Reichspublizisten, ja die gesamte gelehrte Welt, vermochte sich diese Entwicklung zunächst noch nicht zu erklären und stand ihr geradezu verständnislos gegenüber. Der weitaus grösste Teil von ihnen, so insbesondere die sogenannten „Cäsarianer", die Anhänger der kaiserlichen Partei, hielten auch jetzt, nach Ausbildung der Landeshoheit, hinsichtlich der staatsrechtlichen Konstruktion des Verhältnisses des Kaisers zu den Reichsständen, unter dem retardierenden Einfluss der — durch das seit dem 15. Jahrhundert sich immer stärker und stärker geltend machende Bestreben der einzelnen europäischen Nationen, sich zu einheitlichen und unabhängigen Staatskörpern abzuschliessen,

---

[1]) J. P. O. Art. VIII § 1 wurde ausdrücklich festgesetzt: Ut autem provisum sit, ne posthac in statu politico controversiae suboriantur, omnes et singuli Electores, Principes et Status Imperii Romani in antiquis suis iuribus, prarogativis, libertate privilegiis, libero iuris territorialis tam in ecclesiasticis, quam poliexercitio, ditionibus, regalibus, horumque omnium possessione, vigore huius transactionis, ita stabiliti firmatique sunto, ut a nullo umquam sub quocunque praetextu, de facto turbari possint vel debant; ferner Art. V § 30: cum eiusmodi statibus immediatis cum iure territorii et superioritatis.

[2]) Vgl. auch die spätere W. K. Art. I. § 9, wo der Kaiser verpflichtet wurde: Niemandem einig Privilegien darwider zu erteilen, und da einige vor oder bei währendem Krieg darwider erteilt worden wären, so im Friedensschluss gutgeheissen oder approbiert worden, dieselben gänzlich zu kassieren oder annullieren.

hervorgerufenen — starren Souveränitätslehre[1]) unentwegt daran fest, dass das Reich ein monarchischer Einheitsstaat geblieben sei[2]). Sie gingen dabei nach wie vor von der — doch jetzt nur mehr formell bestehenden — Souveränität des Kaisers aus, wobei sie sich allerdings auch auf die ganz allgemein verbreitete Überzeugung stützen konnten, dass der Kaiser noch stets die plenitudo potestatis, ja ein imperium mundi besitze, dass er immer und alle Zeit alle weltliche Macht in seiner Person vereinigt habe und noch vereine. Noch zur Zeit des westfälischen Friedens und später priesen so, im Einklang mit der oben geschilderten Überzeugung, ganz in der alten Weise, wie es etwa der Sachsenspiegel tat, nicht nur viele Hofjuristen — die ja Grund hatten, Cäsarianer zu sein — sondern auch evangelische und ganz unabhängige Schriftsteller die allumfassende Gewalt des Kaisers. Ja, diese Ansicht war und blieb nicht nur als „blosse Rechtsüberzeugung" solange lebendig, sondern bildete sogar einen wesentlichen Bestandteil des kirchlichen Glaubens[3]).

Allein, je länger je mehr, straften die Tatsachen diesen Glauben Lügen. Die kaiserliche Gewalt war doch durch das Erstarken der Territorialgewalten „de facto" so ausserordentlich beschränkt, dass sich auch die „Theorie" bald allgemein doch der Ansicht nicht mehr verschliessen konnte, dass die Auffassung des Reiches, dieses alten, verschlissenen und in Zersetzung begriffenen Feudalstaates, als eines monarchischen Einheitsstaates den eigentümlichen Verhältnissen desselben nicht mehr völlig gerecht werde. Waren aber die Staatsrechtler auch fast allgemein mit voller Klarheit zu dieser Überzeugung gekommen, so vermochten sie doch noch keineswegs zu einem auch nur halbwegs befriedigenden Ergebnis zu gelangen; sie erkannten nicht, dass

---

[1]) Den Begriff der Souveränität erhoben sie in schärfster Ausprägung zum leitenden Prinzip der gesamten Staatslehre; vgl. auch insbesondere: Die Begründung der modernen Souveränitätslehre durch Bodin, in Blundschli's Geschichte des allgemeinen Staatsrechts, S 22 ff. und Brie S. 14 ff.

[2]) Zwar waren damals (um 1500 – 1600) die Niederlande und die schweizerische Eidgenossenschaft reine Staatenbünde, auch konnte die staatswissenschaftliche Theorie, wegen der damaligen Stellung derselben als Grossmächte und Zentren der europäischen Kultur, sie nicht ignorieren, man konnte sie aber — vgl. auch Brie, S. 14 ff. — als aus Freundschafts- respektive Gesellschaftsverträgen hervorgewachsene lose Staatenbünde, eben als blosse Freundschafts- und Bündnisverhältnisse völlig souveräner Staaten auffassen, ohne sich mit der rechtlichen und tatsächlichen Gestaltung in allzustarken Widerspruch zu setzen. Vgl. auch Bodinus, de Republica, Lib. I, cap. 7 und Hugo Grotius im Apologeticus, Kap. I.

[3]) Vgl. hierzu Reinkingk „de regemine seculari et ecclesiastico", S. 14 ff., indem er seine Ansicht, dass das Reich nach wie vor ein monarchischer Einheitsstaat sei, dadurch zu beweisen sucht, dass er „aus der heiligen Schrift" die „Visionen des Propheten Daniel". (Daniel, Kap. 2 und 7) aus den geschriebenen kaiserl. Rechten die „lex regia" und aus den alten Gewohnheiten das dem Kaiser gegenüber geübte „zeremoniell" anführt.

eine höhere Einteilung der Staatskörper zu Hilfe genommen werden musste, knüpften vielmehr immer noch eng an das ihnen geläufige „aristotelische Schema der Verfassungen“ an. Dieses aber war zu eng, denn sie erkannten deutlich, dass das Reich einerseits nun kein Einheitsstaat mehr war, andererseits aber noch weniger unter eine der beiden übrigen aristotelischen Verfassungsformen passe, weder eine Demokratie noch Aristokratie war.

In ihrer Verlegenheit kamen die Reichspublizisten nun zu allerhand wunderlichen Konstruktionen; sie suchten z. B. — zum Teil mit grossem Scharfsinn und starker Leidenschaftlichkeit — einen **„status mixtus“** zu begründen, behaupteten, dass das Reich jetzt eine „republika mixta“ sei. Die eine Richtung[1]) — Limnaeus-Paurmeister — verfocht die Ansicht, dass die Beherrschungsform des Reiches eine aus Monarchie und Aristokratie gemischte sei, indem eine aristokratische Versammlung — gebildet von den Häuptern der einzelnen Teile des Reiches — mit dem Kaiser gemeinschaftlich die Majestät des Reiches repräsentiere, die andere Meinung, — hauptsächlich vertreten durch Boguslaus Philipp von Chemnitz[2]) = Hippolythus a Lapide —, neigte auf die Seite der Fürsten gegenüber den kaiserlichen Ansprüchen und behauptete mit nicht minderer Heftigkeit, dass das Reich nur als Republik und Aristokratie zugleich, als aristokratischer (Einheits-) Staat aufgefasst werden könne[3]). Keine dieser Richtungen des „status mixtus“ vermochte sich jedoch, da sie den fundamentalen Fehler

---

[1]) Vgl. hierzu Bezolds Werk über die Politik, S. 182ff.; Limnaeus' Werke: „De statu imperio Romano-Germanico“ und „De iuri publico“, insbesondere I, S. 152 ff., III, S. 92 ff. und IV, S. 155 ff.; siehe auch Paurmeister, de iurisdictione imperii Romani, S. 342 und fg.

[2]) In seinem Werke: „Dissertatio de ratione status in Imperio nostro Romano-Germanico“ legt Hippolythus zunächst die Unhaltbarkeit der mittelalterlichen Anschauungen wissenschaftlich fest, behauptet dann aber positiv: Herrscher im Reich seien allein die Stände, der Kaiser könne sich keinem beharrlichen Beschlusse widersetzen und sei daher nur als ihr Diener anzusehen. — Allein, dass man sich auf diese Weise die Rechte des Kaisers als „minitula quaedam et leviuscula“ nicht ausschalten darf, bedarf wohl keiner besonderen Erwähnung. Als Grund für Hippolyths Ausführungen mag aber noch angeführt werden, dass er — was schon aus seiner Hauptforderung: „domus Austriacae exstripatio“ deutlich erkennbar ist — von einem wilden Hass gegen das Haus Österreich erfüllt war und sich in seinem Bestreben, dem Kaisertum die falsche Larve vom Gesichte zu reissen, zu weitführen liess, sodass ihm der deutsche Staat notwendig in ganz verzerrter Gestalt erscheinen musste. — Vgl. auch die glänzende Kritik Monzambano-Pufendorfs VI, § 7, S. 188ff.

[3]) Diese Ansicht teilte auch der berühmte Jean Bodin (1530—96); vgl. dessen Ausführungen über das Deutsche Reich in seinem Werke „De Republica“, Lib. I, cap. 7 und Lib. II, cap. 6. — Es verdient noch erwähnt zu werden, dass weder er noch Hippolythus die von ihnen vertretene Richtung begründet haben, der Mainzer Kurfürst soll vielmehr schon 1519 in dem Wahlkampfe — vgl. Stintzing, Geschichte der deutschen Rechtswissenschaft, II, S. 35ff. — geäussert haben: „Nobis autem inprimis est aristocratia retinenda“.

begingen, die Existenz fast ganz und gar zu ignorieren, allgemeine Geltung zu verschaffen[1]).

Noch einen andern Ausweg versuchte man allerdings. Einige Schriftsteller suchten — aber auch nur vergebens — eine Ansicht ausführlich zu begründen, dahingehend, dass das jetzige Reich ein Staatenbund sei, id est, die Territorialgewalten in einem rein völkerrechtlichen Verhältnisse als Bundesgenossen zueinander stünden, dass m. a. W. das Ganze kein Staat sei, sondern nur eine völkerrechtliche Einheit, welche statt innerhalb einer zentralen Sphäre zu herrschen, lediglich als eine Ergänzungsanstalt den Einzelstaaten diente. Die Anhänger dieser Ansicht[2]) vermochten sich auch auf einige der Behauptung günstige Bestimmungen des westfälischen Friedens zu stützen, so z. B. auf diejenigen über die itio in partes, die iura singulorum und vor allem auf die über den Umfang der superioritas territorialis, die sogar — wie wir oben schon sahen — den Reichsständen ein ius foederum ac legationum, ein beschränktes Bündnisrecht[3]) nur nicht gegen Kaiser und Reich, gewährten. Rechte, wie sie sonst nur souveränen Staaten zustehen. Aber nicht nur diese Bestimmungen des westfälischen Friedens, auch die Geschichte war ihrer Ansicht günstig. Die Entwicklung drängte tatsächlich dem Staatenbunde zu[4]). Die zur Darstellung der Einheit des Reichs schriftlich fixierten Verfassungsgesetze und Einrichtungen standen „nur auf dem Papier", während die den Territorien zugestandenen Rechte faktisch immer weiter und weiter über die ihnen gezogenen Grenzen hinausgingen.

Allein, mochte dies in Wahrheit auch der Fall sein, von Rechtswegen — und das ist doch das allein juristische Relevante — war das Reich **kein Bund.** Hierfür sprechen viele unantastbar feststehende Tatsachen. So waren auch die Territorialherrn einzelnen, immerhin nicht unbedeutenden und mit dem Begriff der Souveränität unvereinbaren Beschränkungen unter-

---

[1]) Ähnliche Einwendungen machten auch schon mit Recht Monzambano VII, § 5, S. 185 und Titius in der 2. Aufl. seines „specimen iuris publici". S. 776.

[2]) Wir verweisen auf die Stellen VII, § 38 (S. 768) und VII, 9, § 1 (S. 769) in Titius: „specimen iuris publici", wo es wörtlich heisst: „Territoria Germaniae sunt corpora libera, imperio proprio ac independente velut animata, toti tamen rei publicae nexu sociali, ac in casibus nonnullis vinculo subiectionis coninucta" und: „Putamus Germaniam pertinere ad respublicas (mixtas) compositas et adeo esse plurium corporum sociorum systhemata. — Er spricht somit dem Reich im Gegensatze zu den Einzelstaaten ausdrücklich den Staatscharakter ab, es sei — womit auch das die Einzelstaaten nach Weise eines Staates verbindende Band durchaus vereinbar sei — ein Staatenbund.

[3]) Ja, der frz. Entwurf des Friedens sprach sogar von droit de souveraineté! Vgl. zu diesem von frz. Seite vorgeschlagenen Ausdruck, Eichhorn, Reichsgeschichte, § 526.

[4]) Yellinek, Staatenverbindungen, S. 48.

worfen[1]). Die Landesherrn mussten sich bei der Ausübung ihrer Staatsgewalt genau nach den in den Reichsgrundgesetzen darüber enthaltenen Vorschriften richten; ihre Untertanen konnten wegen begangenen Missbrauchs der Landeshoheit nicht nur beim Kaiser, sondern auch bei den höchsten Reichsgerichten Hilfe nachsuchen[2]); ferner mussten die Landesherrn alle gegen Kaiser und Reich gerichteten Bündnisse, wie überhaupt solche, durch welche der öffentliche Ruhestand Deutschlands Gefahr leiden konnte, vermeiden[3]); schliesslich konnten die Landesherrn selbst ihrer Staatsgewalt durch die Reichshoheit verlustig erklärt werden. Ausserdem bestanden noch einige nicht ganz unerhebliche Einschränkungen für die Landeshoheit durch die aus der älteren Zeit herrührenden Reservatrechte[4]). — Alles Gründe, die auch die erbittertsten Anhänger der Staatenbundstheorie von der vollständigen Unhaltbarkeit ihrer Ansichten überzeugen müssen.

Nein, das Reich war kein reiner Staatenbund noch eine Monarchie, es schwankte vielmehr zwischen beiden hin und her, bildete m. a. W. das Mittelstück, welches man aber nicht zu ergründen vermochte. Was Wunder, dass da viele Gelehrte — vor allem Monzambano-Pufendorf[5]) — zu dem rein negativen Ergebnis kamen, dass der augenblickliche Zustand des Reichs monströs, juristisch überhaupt nicht erklärbar, das Reich vielmehr anzusehen sei als ein: **irregulare aliquod corpus et monstro simile**.

Während so die weitaus meisten Juristen, — da die herkömmlichen Staatstheorien bei den eigentümlich komplizierten Verhältnissen des Reichs versagten —, in einem Zustande völliger Ratlosigkeit verharrten, gelang es Ludolf Hugo[6]) durch einen kühnen Versuch, nicht durch Vergleich mit fremden Institutionen, sondern an Hand der deutschen Verhältnisse, zwischen Einheitsstaat und Staatenbund eine neue Begriffskategorie, eben die des aus Staaten zusammengesetzten Staates, aufzustellen und so in

---

[1]) Pütters Beiträge zum Teutschen Staats- und Fürstenrechte, Teil I, Nr. VII und Nr. VIII.

[2]) Vgl. hierzu W. K., Art. XV, § 1, Art. XIX, § 6, W. K., Art. XXVII, § 1—3, R. A. von 1529, § 10, R. A. von 1541, § 26, R. A. von 1544, § 83; an auswärtige Staaten durften sie sich aber nicht wenden.

[3]) W. K., Art. X, § 5.

[4]) Pütters Beiträge, Teil I, Nr. XI, XIII, XIV und dessen Erörterungen und Beispiele, Heft 1—17.

[5]) Vgl. hierzu Severinus de Monzambano, „De statu Imperii Germanici, 1667, Cap. VI, § 9; ferner Hänel im Staatsrecht I, S. 3ff. und von Treitschke (Deutsche Geschichte im 19. Jahrh.), I, S. 9; auch Göthe spricht im 12. Buche seiner Dichtung und Wahrheit von dem „monstrosen" Zustand dieses durchaus kranken Körpers, der nur durch ein Wunder erhalten ward". Moser, von Teutschland und dessen Staatsverfassung überhaupt (1766) S. 544ff., erklärte die vielerörterte Frage nach der Staatsform des Deutschen Reiches überhaupt für eine müssige.

[6]) Über Hugo (geb. 1630, † 1704) 's Lehre vergleiche insbesondere Brie, Bundesstaat S. 17ff., desselben Staatsverbindungen, S. 109, 118.

ebenso geistreicher wie gründlicher Weise die früheren Schwierigkeiten zu lösen. In seiner 1661 veröffentlichten Helmstädter Doktordissertation: „De statu regionum Germaniae et regimine principum summae imperii rei publicae aemulo“ führt er treffend aus, dass es, — und in dieser Art sei das Deutsche Reich das einzige oder wenigstens das ausgeprägteste Beispiel —, sehr wohl möglich sei, dass in einem Staate Untergewalten beständen, die selber wieder das Merkmal des Staates zeigten, das sie allerdings — wegen der ihnen mangelnden summa potestas, id est, Souveränität — keine Vollstaaten[1]) wären, andererseits aber auch, — wegen ihrer nicht auf bestimmte Angelegenheiten beschränkten, sondern allseitigen Kompetenz[2]) —, keine blossen Provinzen seien, sondern eben das Mittelstück zwischen Provinz und Staaten bildeten, wenigstens aufzufassen seien als: **Analoga von Staaten**[3]).

Diese, in glänzender Weise, an Hand der deutschen Verhältnisse aufgestellte, dem deutschen Verfassungsrechte voll und ganz entsprechende Lehre Hugo's erntete auch in der gelehrten Welt zunächst vielen Beifall; aber schon nach verhältnismässig sehr kurzer Zeit geriet sie doch wieder in Vergessenheit. Der Grund hierfür ist wohl darin zu suchen, dass sie keiner der beiden Hauptgruppen der Reichspublizisten, weder den Cäsarianern noch den Fürstenianern, die nach wie vor von der Grundlage des Einheitsstaates ausgingen, — auch wegen ihrer grossen Sachgemässheit und Billigkeit — gefallen[4]) konnte[5]).

Erst Johann Stephan Pütter[6]) — wohl der grösste und

---

[1]) Vgl. die Stellen II, 4 und 5 (S. 30): „Peculoris in territoriis consistit respublica“, aber „ubi non est summa potestas, ibi nec respublica“.

[2]) Siehe hierzu Kap. II, § 3 (S. 29): Non huius aut illius rei causa, sed ad pleroque omnia, quae usus vitae civilis desiderat.

[3]) Vgl. die berühmte Stelle Kap. II, § 9 (S. 37): Est igitur summae potestatis genus quoddam analogum, quod et nomen arguit: superioritas enim territorialis vulgo vocatur. Superioritas autem simpliciter dicta summa potestas civilis intelligitur. In principibus autem nostris non simpliciter superioritas sed cum adiectione superioritas territorialis vocatur. Adiecto igitur verbi territorialis deminutionem quidem summae potestatis subindicare videtur: hoc tamen colligere inde licet etsi genus sit summa potestate inferius satis tamen ei propinquum esse.

[4]) So preist auch Hert in seiner Vorrede zu seiner 1689 erschienenen Ausgabe der Hugoschen Schrift gerade in dieser Beziehung Hugos „insigne mediae sententiae temperamentum“, er war der einzige, der von vornherein Hugos Grundgedanken festhielt und für denselben Propaganda zu machen suchte.

[5]) Vgl. Brie, Bundesstaat, S. 21ff., auch Pütter, Litteratur des Teutschen Staatsrechts III, S. 195 und desselben II. Beitrag (S. 17—57): „Von der Regierungsform des Teutschen Reiches und einigen davon abhängenden Grundsätzen des Teutschen Staatsrechts.

[6]) Siehe Pütter, a. a. O.; vgl. auch Yellinek, a. a. O., S. 48; Aegidi, „der Fürstenrat nach dem Luneviller Frieden“, S. 13; Brie, Bundesstaat, S. 25ff. und Staatenverbindungen, S. 118, 126; R. v. Mohl, Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften, II, S. 425ff.; Landsberg, Geschichte der deutschen Rechtswissenschaft, 1898, III, S. 331ff. und auch Gierke, das alte und das neue deutsche Reich, 1874, S. 16ff.

hervorragendste unter den deutschen Publizisten der Reichszeit —, nahm dann 1777 in seinen „Beiträgen zum Teutschen Staats- und Fürstenrechte“ Hugos Lehre von neuem auf und brachte sie unter den deutschen Staatsrechtlern zu allgemeiner Geltung[1]).

Auf der nun geltenden Grundlage des zusammengesetzten Staates[2]) teilten sich seit der Mitte des 18. Jahrhunderts die Staatsrechtler allerdings wieder in mehrere Gruppen, von denen die einen die Theorie des Bundesstaats[3]), die andern, die der zusammengesetzten Monarchie[4]), wieder andere sogar noch den status mixtus[5]) verfochten, allein nur die der Cäsarianer gelangte zu allgemeiner Geltung, und mit Recht: Das Reich war **eine zusammengesetzte Monarchie.** Sämtliche in abstracto aufzustellenden Voraussetzungen eines zusammengesetzten Staates, „prinzipielle Allseitigkeit“[6]) der Kompetenz der territoralen Gemeinwesen — zum Unterschied vom dezentralisierten Einheitsstaat —, Anteil der territorialen Gemeinwesen an der Willensbildung der Zentralgewalt — durch den Reichstag —, Kompetenz — Kompetenz der Zentralgewalt — zum Unterschiede vom Staatenbunde —, treffen in concreto tatsächlich auf das alte Reich zu. Ja! Das alte Reich war eine zusammengesetzte Monarchie und Souverän im Reiche war der Kaiser.

Zwar, schon durch seine Zusammensetzung wies der Reichstag einen ganz andern Charakter auf, als alle Landtage und Parlamente[7]), auch ragte er in seinen Befugnissen weit über jene hinaus, indem seit 1648 in allen irgend erheblichen Reichsange-

---

[1]) Vgl. auch Pütters Definition der Staatsform des Deutschen Reiches in seinen Institutiones iuris publici Germanici (1802) § 32: Imperium Germanicum est regnum divisum in plures respublicas plane diversas, quae tamen adhuc unitae sunt in modum reipublicae compositae sub communi supremo imperio monarchico restricto electicio.

[2]) Dies erkannten jetzt während der letzten Jahrzehnte des Reiches fast alle namhaften Bearbeiter dieses Rechtsteils an, so u. a. v. Roth, Staatsrecht deutscher Reichslande Teil I, 1788, § 4; Majer, Deutsche Staatsconstitution (1800) I, § 12; Gönner, Staatsrecht 1805, § 2.

[3]) Als Vertreter der Fürstenianer; Meier, Einleitung in d. d. Staatsrecht 1884, S. 97; Häusser, Deutsche Geschichte I, S. 4 fg., auch Bezold, Geschichte der deutschen Reformation, S. 23 ff.

[4]) Zu dieser Gruppe der Cäsarianer gehörten u. a.: Pütter in Nr. II und III seiner Beiträge I (S. 17 ff., 58 ff.); Häberlin, Staatsrecht I, S. 128 ff.; Leist, Staatsrecht, S. 54 ff., auch Gönner u. a. O., S. 57, 93 ff.; Moser, von der Landeshoheit der Reichsstände, S. 16 ff.; – Jetzt H. Schulze, Staatsrecht I, S. 52, auch Brie, Staatenverbindungen, S. 99, 118.

[5]) Esscien u. a. genannt, Westphal, D. St.-R., S. 369; Meyer-Anschütz, St.-R., S. 66 f.

[6]) Dies äussert sich (Pütter, Beitrag I, Nr. XI, S. 195 ff.) darin, dass alle neueren staatlichen Aufgaben und Rechte der Landeshoheit zuwachsen, so u. a. das Postregal, Bücherpolizei u. a.

[7]) In Deutschland waren die Reichsstände nicht Privatbesitzer gewisser Güter oder gewählte Repräsentanten, sondern „wahre Regenten ganzer

legenheiten nur Kaiser und Reichstag gemeinschaftlich handeln konnten[1]), ja einige — und nicht die unwichtigsten kaiserlichen Rechte — waren sogar ganz in die Hände der Reichsstände gelangt[2]), allein ein co — imperium zu gleichem Rechte, einen Anteil an der Souveränität —, und das ist das hier juristisch Relevante —, hat weder der einzelne Reichsstand noch die Gesamtheit aller im Reichstage jemals besessen. Nein, wohl glich in der Ohnmacht des Greisenalters das Reich tatsächlich einer losen Förderation, die nur noch durch und für die Staaten da war, wohl war das Kaisertum auf ein schimpfliches Mass von Unmacht herabgedrückt, die Krone zu machtlosem Schmuck, nur einem Zubehör der mehr in der Fremde, als in Deutschland domizilierten habsburgischen Hausmacht gesunken und der Kaiser tatsächlich in der Ausübung seiner Souveränitätsrechte stark beschränkt eben durch die Mitwirkung des die Territorialgewalten als Ganzes repräsentierenden Reichstags, jedoch rechtlich haben weder irgend ein Verfassungsgesetz, wie z. B. der westfälische Frieden noch irgend eine Wahlkapitulation an der Idee und althergebrachten Form des Kaisertums, an dem Charakter des Reichs irgend etwas geändert, rechtlich hat das Kaisertum bis zu seinem letzten Atemzuge allzeit die plenitudo potestatis besessen, ist der Kaiser nicht nur mit Majestät und Unverletzlichkeit, sondern auch mit allen persönlichen Vorzügen der Souveränität für das gesamte deutsche Volk ausgerüstet gewesen, hatten — wie Pütter[3]) sich ausdrückt — stets dieselbe kaiserliche Majestät, die eine Reichsstadt verehrte, auch Kur- und Fürsten zu verehren: Galt sie an einem Ende von Deutschland, wie am andern.

§ 3.

Die ehemalige Organisation der gesetzgebenden Gewalt in Deutschland.

I. Der im vorigen Paragraphen behandelte Charakter des Reichs, die ausserordentliche Beschränkung der königlichen Macht lassen schon vermuten, dass im alten Reichsstaat das

---

Länder und Vertreter ihrer besonderen Staaten"; der Reichstag stand in prinzipiellem Gegensatz zu dem Senate der Vereinigten Staaten von Nordamerika und dem Ständerat der Schweiz, die schon aus gewählten Volksvertretern der Gliedstaaten bestanden.

[1]) Pütter, Beitrag III: ob und wieweit den deutschen Reichständen ein Mitregierungsrecht an der kaiserlichen Regierung bey gelegt werden könne.

[2]) Einige Reichspublizisten bezeichneten sogar unter dem Einflusse dieser Erscheinung die wenigen Rechte, die der Kaiser schliesslich noch selbständig ausüben konnte, als Reservatrechte und zählten sie einzeln auf. Allein die rechtliche Unzulässigkeit eines solchen Vorgehens liegt auf der Hand: Nicht die kaiserlichen, sondern die ständischen Rechte beruhen auf Übertragung. Vgl. auch I. P. 6, Art. VIII, W. K., Art. II, § 5, Art. IV, § 1; siehe auch Eichhorn, Deutsche Staats- und Rechtsgeschichte, § 525.

[3]) Pütters Beiträge, Teil II, S. 37.

Reichsoberhaupt der Kaiser, keineswegs für sich allein allgemein verbindliche Gesetze[1]) geben konnte: In Gemässheit ausdrücklicher Reichsgrundgesetze muss auch tatsächlich die Korporation der Reichsstände als Teilnehmer an derselben angesehen werden. Im Westphälischen Frieden wird die gesetzgebende Gewalt ausdrücklich zu den Komitialrechten gezählt: Gaudeant (status imperii) sine contradictione iure suffragii in omnibus deliberationibus super negotiis imperii praesertim ubi leges ferendae vel interpretandae....; in der Wahlkapitulation[2]) musste der Kaiser ferner versprechen, er wolle, ohne der Kurfürsten, Fürsten und Stände Mitbewilligung keine neuen Ordnungen und Gesetze machen, noch allein die Interpretation der Reichssatzungen und Friedensschlüsse vornehmen noch dergleichen dem Reichshofrate oder Kammergerichte gestatten, sondern mit gesamter Stände Rat und Vergleichung auf Reichstagen damit verfahren, zuvor aber darin nichts verfügen noch ergehen lassen, als welches solchenfalls ungültig und unverbindlich sein soll. Ebensowenig aber der Kaiser für sich allein Gesetze machen und — wie aus der oben genannten Wahlkapitulation hervorgeht — die auf gehörige Art verfassten Reichsgesetze einseitig authentisch erklären durfte, ebensowenig stand ihm das Recht zu, Reichsgesetze etwa einseitig abzuschaffen oder zu ändern. In einer Wahlkapitulation[3]) versprach er verbis directis, er wolle die Reichsordnungen und Gesetze mit Consens der Kurfürsten, Fürsten und Stände bessern, keineswegs aber ohne Kurfürsten, Fürsten und Stände auf Reichstagen gleichmässig vorhergehende Bewilligung ändern. Somit konnten nur **Kaiser und Reichsstände** zusammen Gesetze machen, als auch solche authentisch interpretieren, abändern oder gänzlich abschaffen: Beiden **gemeinsam** stand die gesetzgebende Gewalt zu. Keine Ausnahme von diesem allgemeinen Prinzip der Notwendigkeit der Mitwirkung der Reichsstände zur Ausübung der Gesetzgebung wird durch die besondere Art der Verfertigung der kaiserlichen Wahlkapitulation begründet[4]). Zwar, diese stand nur einem Teil der Reichsstände, den Kurfürsten zu; allein diese handelten hierbei nur als „Stellvertreter" des gesamten Corps der Reichsstände „für sich und sämtliche Fürsten und Stände des Reichs"[5]); zum Teil war auch ihr Recht, neue Zusätze zu der jedesmaligen Kapitulation zu machen, das sogen. ins adcapitulandi in sehr enge Grenzen

---

[1]) Vgl. Mayer, Staatsrecht I, S. 96 ff., II, S. 322 ff. und III, S. 167 ff., Gönner, Staatsrecht, Leist, Staatsrecht, § 89, S. 270 ff., Häberlin, Staatsrecht II, S. 160, § 222 ff.

[2]) Wahlkap. Art. VIII, § 2.

[3]) W. K. Art. II, § 4 und 5, siehe auch W. K. Art. IV, § 1.

[4]) Vgl. Moser, von den Reichstagsgeschäften, S. 90 ff.

[5]) Siehe Wahlkap. Art. XXX, § 2 und I. P. 6, Art. VIII, § 3.

eingeschränkt[1]), dergestalt, dass falls diese überschritten würden, eine solche Überschreitung ohne weiteres eine völlige Unverbindlichkeit der Zusätze solange nach sich ziehen würde, bis eben der Nachweis einer, sei es nun ausdrücklichen oder sei es auch einer stillschweigenden Einwilligung der übrigen Reichsstände erbracht werden könnte[2]). — Für die einzelnen Untertanen erlangen diese Gesetze erst durch die pflichtgemässe Bekanntmachung der Landesherrn Gültigkeit[3]). Zu erwähnen ist noch, dass, falls es etwa während eines Zwischenreiches zur Ausübung der Gesetzgebung kommen sollte, dann die abgefassten Gesetze nur — ohne die Verfassung selbst zu ändern — augenblicklich notwendige Bedürfnisse zum Gegenstande haben dürfen[4]).

II. In den einzelnen deutschen Ländern[5]) bildeten ehemals schon in Deutschland in dergleichen Weise wie die Reichsstände im Reich zwischen dem Kaiser und der Nation, die Landstände einen glücklichen Mittelstand zwischen dem Fürsten und dem Volk. So wenig der König im Reiche die Grossen des Reiches despotisch zurücksetzen konnte, ebensowenig konnten diese im allgemeinen etwas ohne Zurateziehung und Einwilligung der Landstände, id est, der das Volk repräsentierenden und in dem Lande vorhandenen Adeligen, Prälaten und Städte vornehmen[6]). Während aber — wie wir sahen — im Reich Kaiser und Reichsstände die gesetzgebende Gewalt gemeinschaftlich ausübten, ist die Frage, ob auch den Landesständen eine Teilnahme an der gesetzgebenden Gewalt zukam, sehr streitig und diese Materie auch in den einzelnen Ländern durchaus verschieden geordnet gewesen. Ursprünglich, als in der Landeshoheit gesetzgebende Gewalt noch nicht enthalten war, das bürgerliche Recht sich auch nicht durch von Oben herab gegebene Gesetze, sondern sich vielmehr auf Herkommen und Autonomie fortbildete, forderte und duldete der Landesherr ihre Mitwirkung nur bei zu bewilligenden Beeden und Beisteuern[7]), auf bestimmte Teilnahme an der Gesetzgebung war also ihre urkundlich zugesicherte Teilnahme weit weniger gerichet: Alles das,

[1]) Wahlkap. Art. XXX, § 7.

[2]) Passus contradicti, id est, Stellen, die von den Fürsten in die Wahlkapitulation aufgenommen wurden, denen aber die übrigen Reichsstände widersprochen haben, sind z. B. W. K., Art. XXX, § 3, Art. III, § 15—19, Art. VIII, §§ 23, 26, 27, Art. XI, §§ 7, 9, 21.

[3]) Vgl. Häberlin, Staatsrecht II, S. 162.

[4]) Leist, a. a. O, S. 281, siehe auch Schmidlins Betrachtungen über die gesetzgebende Gewalt im Zwischenreiche.

[5]) Vgl. Moser, von der Teutschen Reichsstände Landen, Untertanen usw., S. 313—903 und 1385—1529; Struv, vom Ursprung, Unterschied und Gerechtsame der Landsstände (von Jargov herausgegeben) 1741 Hamburg; Pütters Beiträge T. I, Nr. VI, S. 107—33.

[6]) Die Kaiser selbst erkannten diese Zurateziehung in öffentlichen Urkunden an, so Rudolf I. in dem Landfrieden: „Was auch die Fürsten in ihren Landen mit der Landherren Rate setzen und machen, diesen Landfrieden zur Besserung, das mögen sie wohltun, und damit brechen sie den Landfrieden nit."

[7]) Vgl. auch R. A. v. Speyer, § 53.

was so vereinbart wurde, waren **Verträge,** pacta, die zwischen den beiden Teilen, dem Landesfürsten und den Landständen als Paziszenten abgeschlossen wurden und die man daher als **pacta** prinzipis cum statibus[1]) bezeichnete.

Der westfälische Frieden bestätigte dann den Landständen ihre „longo usu obtenta privilegia et iura“[2]). Keins ihrer Rechte war jetzt allgemeiner, keins wenigern Zweifeln ausgesetzt, als dasjenige, dass ohne ihre Einwilligung keine neuen Steuern und Abgaben den Untertanen auferlegt werden konnten[3]). Ob ihnen aber ausser diesem uralten Recht der Steuerbewilligung auch das Recht der Teilnahme an der Gesetzgebung, sowohl bei der Abfassung neuer oder Änderung oder Abschaffung bestehender Landesgesetze zukam, war und ist umstritten[4]). Teils sprachen ihnen die Reichspublizisten das Recht hierzu ganz ab und wollten sie ihnen höchstens eine beratschlagende Stimme gewähren, teils hielten sie die landständische Konkurrenz für notwendig und räumten diesen daher eine entscheidende Stimme ein[5]). Allein wir können wohl, obgleich zwar die Gesetze — wie in den ältesten Zeiten bis tief ins Mittelalter hinein — nicht mehr in den öffentlichen Versammlungen des Volkes oder der Stände gemacht wurden, die gesetzgebende Gewalt jetzt vielmehr in der Landeshoheit vollkommen begriffen war, doch als sicher annehmen, dass auch jetzt dieses Hoheitsrecht keineswegs uneingeschränkt war und in solchen Ländern, in denen Landstände noch von den alten Zeiten her vorhanden waren, auch ohne ihre Konkurrenz keine — das **Totale** des Landes betreffenden Gesetze — gemacht werden konnten[6]). War dies doch auch nicht nur rätlich und billig, sondern

---

[1]) Die Verbindlichkeit solcher Verträge für den Landesherrn war umstritten. Man behauptete vielfach, dass ein Regent, dessen Hauptpflicht es sei, das Beste des Landes zu fördern, sich durch Verträge nicht die Hand binden lassen könne, er sei berechtigt, dem Vertrage gerade entgegen zu handeln, sobald es ihm scheine, dass dessen Beobachtung dem Wohle des Ganzen (Moser, Reichsstände usw. § 1139, B. 4, C. 5) nachteilig sei.

[2]) Vgl. I. P. 6, Art. X, § 16, Art. V, § 33, Art. VII, § 1, Art. XI, § 11 und 12, Art. XIII, § 4.

[3]) Siehe auch I. R. A., § 180 und W. K., Art. XV, § 1—4, vgl. auch schon deutlich R. A. von Speyer (1542) § 53; ferner Moser, im Tr. von der Landeshoheit in Steuersachen, S. 17 ff.

[4]) Moser, von der Teutschen Landstände Gerechtsamen bei Errichtung neuer und Abänderung alter Landesgesetze, in dessen Nebenstunden; desselben Tr. von der Landeshoheit in Regierungssachen, S. 194 ff., vgl. auch Pütters Rechtsfälle, Bd. II, S. 1044, Strubens Abhdl. von Landständen, § 12, in dessen Nebenstunden, T. II, Abh. 10; vgl. damit das Bedenken über die Frage, wie fern in Teutschland der Landesherrn gesetzgebende Gewalt von ihren Landständen eingeschränkt wird im III. Teil der rechtl. Bedenken, S. 300 und fg.

[5]) Vgl. Gönner, Staatsrecht, § 287 und fg., Hänel, Staatsrecht II, § 159 fg.

[6]) Sollte z. B. eine neue Hofgerichtsordnung oder Jagd-, Forst-, Meyerordnung verfasst werden, so konnte dies der Fürst nicht für sich allein tun, sondern er musste sie den Ständen zuvor mitteilen und deren Gutachten vernehmen.

auch nötig! Einerseits war nämlich bei den Landständen — wie Hänel im Anschluss an Moser[1]) ausführt — „als gebornen Räten des Landes“ die beste Kenntnis des Landes und der Kräfte und Gesinnungen der Untertanen, wie auch die beste Erkenntnis, ob die — wenn auch noch so gut gemeinte landesherrliche Verordnung — dem Lande von Nachteil oder von Vorteil sein würde, zu vermuten, andererseits konnte auch keine Landesordnung erlassen werden, die nicht die Rechte der Landstände in Gefahr brachte, gekränkt zu werden. In einem solchen Falle aber bestand das Recht der Landstände nicht nur in einfacher Mitberatung, einem unmassgeblichen Gutachten, sondern in einer tatsächlichen Mitwirkung, einem wirklichen und wahren Einwilligungsrecht, sodass ohne ihre Beistimmung das Gesetz keine verbindliche Kraft haben kann.

Ganz in demselben Masse, wie nun aber die Macht der Fürsten bald immer mehr und mehr um sich griff, **sank** seit dem 17. Jahrhundert die — zur Zeit ihrer höchsten Blüte ganz beträchtlich ausgedehnte Macht und das Ansehen der Landstände derart, dass sie in vielen Ländern Deutschlands ganz in Abnahme gerieten, insbesondere da auch manche bald folgende Reichsgesetze nicht wenig dazu beitrugen, ihre Rechte immer mehr und mehr zu schmälern und dem Fürsten stets mehr Freiheiten zu verschaffen[2]). Zwar blieb den Landständen immer das Recht der Selbsthilfe, indem sie gegen den Fürsten — wenn dieser ihre althergebrachten Rechte kränkte — Klage[3]) führen konnten, allein dies fruchtete nicht viel, denn das Gericht, bei dem sie ihre Klage einreichen konnten, bestand grösstenteils aus Doktoren des römischen Rechts. Nach den Grundsätzen des römischen Rechts aber — und hiernach wurde geurteilt, da man sich von den eigentlichen landständischen Rechten und Freiheiten damals kaum einen Begriff machen konnte — schien es nur natürlich, dass einerseits der Herr des Landes als Eigentümer desselben zu allem berechtigt war, was nur aus diesem Begriff gefolgert werden konnte, andererseits den Landständen keine grössere Wirksamkeit und Teilnahme an der Gesetzgebung zugestanden werden konnte, als ihnen urkundlich zugesichert worden war, denn Herkommen ward als consuetudo behandelt und wurde nicht vermutet, sondern musste erwiesen werden: Urkundlich vorbehalten aber hatten sie sich nur den Beirat[4]), da dieser aber nach römischem Recht keine Verbindlichkeit erzeugt, so ist es

---

[1]) Vgl. Moser a. a. O. und Hänel §§ 159 ff.

[2]) Vgl. insbesondere R. A. v. 1654, die Wahlkap. v. 1658, den Reichsschluss v. 1670.

[3]) Dann aber qualifizierte man ihr Benehmen als Landfriedensbruch und der Friedbrecher ward seiner Rechte verlustig erklärt, siehe vor allem R. A. v. 1512, T. I, § 15.

[4]) Murhard, a. a. O., S. 217 ff.; Häberlin, Staatsrecht II, S. 71 ff.

nicht zu verwundern, dass die Landesherrn ihnen bald an der Gesetzgebung überhaupt **keinen** Anteil mehr einräumten.

Ein wahres Einwilligungsrecht stand den Landständen nunmehr unwiderlegbar nur noch bei dem Besteuerungsrecht zu, indem der Satz: „Niemand könne gegen seinen guten Willen besteuert werden" feste Regel des Staatsrechts damaliger Zeit blieb[1]). Dadurch wurden auch die Landstände nicht nur von ihrem völligen Untergang gerettet, sondern sogar hie und da bewirkt, dass schon fast machtlos gewesene Landstände wieder zu etwas grösserem Ansehen kamen, ja, auch gar von neuem wiederhergestellt worden sind[2]). Keinem von ihnen ist es jedoch während des ganzen folgenden (18.) Jahrhunderts gelungen, sich auch nur im geringsten über die Stellung einer blossen Steuerbewilligungskommission zu erheben; von einer Teilnahme an der Gesetzgebung konnte jedoch nie und nimmermehr die Rede sein[3]).

III. Mit kurzen Worten mag noch das Verhältnis der Reichsgesetzgebung zur Landesgesetzgebung erörtert werden, die Frage, wie die der Gesetzgebung unterliegenden Gebiete gegeneinander abgegrenzt sind[4]), ob bei einer Kollision die Landesgesetze oder die Reichsgesetze den Vorzug haben? Hier ist zu bemerken, dass die Landeshoheit kraft ihrer gesetzgebenden Gewalt nicht nur — wie wir sahen — das Recht hatte, die vorhandenen Landesgesetze authentisch zu erklären, abzuändern oder gänzlich abzuschaffen, nicht nur auf noch nicht gesetzlich geregelten Gebieten neue Gesetze zu erlassen, sondern dass sie auch die gemeinen fremden Rechte und selbst die deutschen Reichsgesetze abändern und gänzlich aufheben konnte, wobei sie nur an die Beschränkung gebunden war, dass die letzteren weder die Staatsverfassung schlechthin und in Beziehung auf die Reichs-Staatsverfassung und die kaiserlichen Reservate, oder zum besonderen Vorteil der Landesuntertanen und anderer bestimmten noch überhaupt die Natur schlechterdings gebietender oder verbietender Gesetze hatten. Es galt also der Satz, dass die verfassungmässig errichteten und gehörig promulgierten Landesgesetze mit Beobachtung der oben genannten Einschränkungen den gemeinen fremden Rechten und den deutchen Reichsgesetzen vorgehen: Landesrecht **brach** Reichsrecht.

---

[1]) Hierin stimmten von 1543 bis auf die neuesten Zeiten die Reichsgesetze überein; vgl. aber J. R. A., § 180 und die kaiserliche Resolution vom 11. Februar 1671 auf das Reichsgutachten von 1670.

[2]) Vgl. Häberlin, Art. Landstand § 4 im 3. Band des Repertoriums des Teutschen Staats- und Lehnrechts. Das Obige war z. B. in dem Württembergischen und Schwarzburgischen der Fall; wenigstens in dem letzteren Lande geschah die Herstellung aus sehr intressierten Absichten.

[3]) Vgl. Murhard, a. a. O., S. 217ff.

[4]) Siehe Moser, Landeshoheit in Regierungssachen, Kap. IV, §§ 48 und 49 insbesondere; ferner Gönner, Staatsrecht, § 287, Häberlin, Staatsrecht II, § 221.

Zweiter Abschnitt.

Die Gestaltung des Rechts und die Praxis der Initiative bei der alten Reichsgesetzgebung.

§ 4.

Vorbemerkung.

Die Handhabung und der Weg der alten Reichsgesetzgebung im allgemeinen.

Im alten deutschen Reiche übten ehemals — wie wir schon sahen — die Status Imperii, id est, Reichsstände als Repräsentanten des Reichs unter den oberhauptlichen Anspicien des Kaisers und seiner Mitwirkung die gesetzgebende Macht des Reiches aus und kamen zu diesem Zweck auf allgemeinen Reichsversammlungen — **Reichstäge**, Comitia Imperii, diaeta imperii genannt — zusammen[1]).

Das Recht den Reichstag auszuschreiben, stand von altersher allein dem Kaiser zu. Oft genug haben dies auch die Stände ausdrücklich anerkannt[2]). Vermöge der Reichsgrundgesetze war der Kaiser jedoch verbunden, das Reich nicht anders als mit Vorwissen und Bewilligung der Kurfürsten oder auf deren Erinnerung zu versammeln[3]). Zu Zeiten Maximilians I. entstand die Bestimmung, dass in jedem Jahr ein Reichstag gehalten werden sollte[4]), während im westfälischen Frieden dieser Termin anfangs auf 3 Jahre festgesetzt wurde. Allein diese Bestimmungen blieben nur kurze Zeit in Geltung. Später begnügte man sich damit, dass zum mindesten alle zehn Jahr[5]) und so oft es sonst die gemeine Wohlfahrt, Sicherheit und der Zustand des Reiches oder auch nur einiger Kreise desselben erforderten, Reichstage stattfinden sollten: Habeantur — comitia Imperii — quoties id

---

[1]) An Litteratur vgl. vor allem, auch für die nächsten Abschnitte, H. G. Frankens Nachricht von der neuesten Beschaffenheit eines Reichstags im H. R. R. Regensburg 1761, 4; ferner von Bülow, Über Geschichte und Verfassung des gegenwärtigen Reichstags, 1792, Teil I und II; vorzüglich auch Moser, von den teutschen Reichstägen, 1774, Bd. 1 und 2; siehe auch desselben Staatsrecht, Bd. XXXXIII—XXXXIX.

[2]) So gestanden die Stände im R. A. v. 1527 ausdrücklich ein: „Wüssten wir uns zu erinnern dass das Austun und die Verkündigung eines Reichstags Röm. Kaiserl. Majestät, unserm allergnädigsten Herrn eignet, und in unserer Macht und Gewalt nicht stünde . . ."

[3]) In der Wahlcap., Art. XIII, § 1, erklärte der Kaiser: er wolle — mit Konsens derer Kurfürsten, oder wenn diese ihm darum anlangten und erinnerten, einen allgemeinen Reichstag innerhalb des Reiches deutscher Nation halten; vgl. auch R. A. 1641, § 2 und R. A. 1654, § 192.

[4]) Handhabung des Landfriedens (1495): § 1, 2 (N. S. II, S. 11hg.)

[5]) Vgl. W. K., Art. XIII, § 1.

publica utilitas aut necessitas postulaverit[1]). Als dann aber der 1663, unter der Regierungszeit Leopolds I., eröffnete Reichstag zu Regensburg sich durch besondere Zufälle länger ausdehnte als andere[2]) und tatsächlich — was übrigens dem ganzen Geiste der Reichskonstitution u. E. viel mehr entsprach — permanent wurde, ist natürlich auch jene Bestimmung hinfällig geworden. Auch hinsichtlich der eigentlichen Zeit und wegen des Ortes — der sogen. Mahlstatt — sollte sich der Kaiser jedesmal vor der Ausschreibung mit den Kurfürsten vergleichen[3]). Es konnte sich daher in Deutschland nie der Fall ereignen, dass die Reichsversammlung an einem Ort stattfand, der sich ganz in der Gewalt des Monarchen befand und wo also dieser in mehrerer Rücksicht die Versammlung beherrschen oder auf sie wirken konnte. Zwar war in der G. B. bestimmt, dass der erste Reichstag eines Kaisers jedesmal zu Nürnberg gehalten werden müsse; die Observanz war jedoch dagegen[4]). Das Herkommen forderte vielmehr nur eine Reichsstadt[5]). Gewisse süddeutsche Plätze wurden bevorzugt; der Reichstag von 1663—1806 tagte — mit zwei Ausnahmen — in Regensburg[6]).

Ursprünglich wurden die Reichsstände zum Reichstage durch allgemeine kaiserliche Ausschreiben berufen, später musste jedoch der Kaiser an jeden Reichsstand ein besonderes Ausschreiben erlassen und denselben darin gnädig ersuchen sich zur bestimmten Zeit an dem bestimmten Ort einzufinden[7]). Der Termin betrug bald sechs Monate, bald vier Monate und ging also fast immer über die vom Sachsenspiegel als Minimum geforderten sechs Wochen hinaus[8]).

Für eine so ansehnliche Versammlung wie der Reichstag musste ferner nach allen Bedürfnissen an Sezessionszimmern —, insbesondere ein grosser Saal für die feierliche Eröffnung und verschiedene Zimmer für die besonderen Beratschlagungen —,

---

[1]) I. P. O. Art. VIII, § 3 und siehe dazu die Wahlkap. a. a. O.

[2]) Vgl. Moser, Staatsrecht, Band XXXXIII, S. 432—435.

[3]) W. K. a. a. O.: „Also uns mit denselben jedesmal vor der Ausschreibung sowohl der eigentlichen Zeit, als der Mahlstatt vergleichen.

[4]) In der G. B. tit. 28, § 5 war auch nur von der „prima regali curia" die Rede. Die Stadt Nürnberg pflegte indes den Revers zu erhalten, dass ihr die Haltung des ersten Reichstags an einem andern Orte nicht zum Nachteil gereichen sollte. Noch im Jahre 1662 wurde dieser Stadt vom Kaiser Leopold eine neue Zusicherung ihrer Gerechtsame gegeben. Tatsächlich ist ihr Recht jedoch nie berücksichtigt worden; vgl. auch W. K. v. 1519, § 29, R. A. 1566, § 180 und R. A. 1641, § 2.

[5]) Kein Reichsgesetz gebot dies, doch ist — mit Ausnahme von Freiburg 1497 — allemal viele hundert Jahre eine Reichsstadt dazu genommen worden.

[6]) In dem einen Fall begab sich der Reichstag wegen der Pest nach Augsburg, in dem andern wegen des Krieges nach Frankfurt.

[7]) Vgl. hierzu R. A. von 1541, § 66 und R. A. von 1542, § 121.

[8]) Siehe S. Sp. III, 64, § 1.

Wohnungen usw., in Zeiten gesorgt werden und im ältern Reichssysteme lag die Idee, dass der Reichstag, wo er auch immer sei, einen selbständigen Körper bilde, seine eigene Polizei und Gerichtsbarkeit habe. Alle diese Rechte übte der Kurfürst von Sachsen als Reichserzmarschall aus[1]). Die Geschäfte besorgte in seinem Namen die aus dem Reichsquartiermeister, dem Registrator, zwei Kanzlisten und einem Polizeidiener — dem sogen. Reichs-Profoss — bestehende Reichs-Erbmarschalls-Kanzlei. Die vorzüglichsten Geschäfte bestanden — worauf wir noch später kurz zurückkommen müssen — in der Anfertigung und Verteilung des „Ansagezettels".

In den älteren Zeiten, im Frühmittelalter, wohnten Kaiser und Stände allen Reichstagen **in Person** bei. Grundsätzlich wurde insbesondere von jedem Stand verlangt, dass er auf jeder Tagung vertreten sei und in jeder Sache sein Urteil mit abgebe. Ja! Man betrachtete es allgemein als strafbaren Ungehorsam, wenn nicht Hochverrat, falls ein Stand, falls ein Fürst nicht persönlich erschien[2]) und weder einen Boten sandte noch sich entschuldigte[3]). Allein die angedrohten schweren Strafen, wie Verlust der königlichen Gnade[4]) — die sich im Einzelfalle als Ächtung oder gar als Todesstrafe äussern konnte[5]), später eine an den König zu zahlende Busse[6]), wurden selten vollzogen[7]), insbesondere, da manche Fürsten bald nur noch unter bestimmten Umständen zu erscheinen hatten[8]). Dazu kam der die Fernhaltung geradezu anreizende Satz auf, dass: Wer den Reichsabschied nicht mit untersiegelte, auch nicht daran gebunden war. Erst durch die Reichsabschiede von 1512[9]), 1541[10]) und 1542[11]) wurde diese Auslegung ausdrücklich als unrichtig zurückgewiesen, die Reichsstände mehr an ihre Pflicht erinnert und bestimmt, dass die Reichsschlüsse die Abwesenden so gut, wie die Anwesenden verpflichtete[12]); seitdem setzte man immer in das Ausschreiben

[1]) Über das Erbmarschallamt vgl. Moser, Staatsrecht XXXXV, S. 337 ff. und desselben, von den Reichstägen T. II, S. 470 fg., siehe auch die Wahlkap. Art. III, § 23: „er hat bey Aufrichtung der Policey- und Taxordnung auf Reichs- und Wahltagen das Direktorium zu führen.

[2]) Vgl Waitz, deutsche Verfassungsgeschichte, Band VI, S. 431 fg., siehe auch Guba, der deutsche Reichstag 911 -25, Historische Studien, Heft 12, 1884, S. 19 ff.

[3]) Vgl. Rauch, in Zeumers Quellen und Studien, S. 46; Ehrenberg, der deutsche Reichstag 1273—78, Historische Studien, Heft 9, 1883, S. 20.

[4]) Vgl. Waitz, a. a. O., S. 579 ff., 587.

[5]) Guba, a. a. O., S. 19 ff.

[6]) Vgl. S. Sp. III, 64, § 1.

[7]) Ehrenberg, a. a. O., S. 13, siehe auch Wendt, a a. O., S. 20 fg.

[8]) Sie erhielten — vgl. Waitz, a. a. O., S. 432 und Ehrenberg, a. a. O., S. 16 — bestimmte Privilegien, die sie befreiten.

[9]) R. A von Trier und Köln, § 7 (N. S. II, S. 137 fg.).

[10]) R. A. von Regensburg, § 166 f. (N. S. II, S. 439).

[11]) R. A. von Speyer, § 121 (N. S. II, S. 463).

[12]) Vgl. auch Rauch, Tractat, S. 108 f.

die Worte: „Und obschon Dr. Liebden nicht erscheinen, so wird doch Derselben nichtsdestoweniger obliegen, was in Unserm und der erscheinenden Kurfürsten und Stände Namen entweder selbst, oder durch Derselben gevollmächtigte Räthe, Bothschafter und Gesandten verabschiedet werden wird, neben andern Anwesenden zu vollziehen.“ Wenn aber der Kaiser und die Reichsstände persönlich auf dem Reichstage erschienen, hatte dies die Folge, dass der erste seinen Willen um so eher durchsetzen konnte. Dies ist sicher mit als Ursache anzusehen, dass die Stände nach und nach anfingen, von den Reichstagen fernzubleiben und blos ihre Räte und Gesandten schickten: Diese entschuldigten sich in vorkommenden Fällen dann einfach mit Mangel an Instruktionen oder ausdrücklich erhaltenen Befehlen[1]). Natürlich sah der Kaiser das persönliche Fernbleiben der Stände nicht gern[2]); er beging oft jedoch auch denselben Fehler. Auf dem späteren Reichstag, insbesondere in der Zeit des Interregnums ist es dann immer mehr üblich geworden, dass beide Vertreter sandten. Schon unter Sigismund war es sogar schon einmal vorgekommen, dass weder der Kaiser noch die Reichstände mit „sin selbs libe“ anwesend, sondern alle durch Räte vertreten waren[3]). Seit der Permanenz des Reichstag aber wurde, auch zur Ersparung grösserer Kosten, von dem Kaiser und den Ständen die Reichsversammlung nur durch Bevollmächtigte beschickt[4]).

Der Kaiser liess sich vorzüglich durch eine kaiserliche Kommission[5]), bestehend aus zwei Bevollmächtigten — einem Prinzipalkommissarius und einem Konkommissarius — vertreten. Der erstere musste — der Observanz und den Gesetzen nach — von fürstlicher Würde sein[6]); seine Ernennung geschah jedoch durch den Kaiser nach freiem Belieben. Meistens gab jener sich jedoch in den in sein Amt einschlagenden Sachen nur wenig Mühe und begnügte sich mit dem „Ceremoniell und Lustre“. Durch seinen Repräsentationscharakter hatte er den Vorrang vor allen andern kaiserlichen Gesandten und verkehrte mit der Reichsversammlung persönlich nur bei der Eröffnung und dem Schluss derselben,

---

[1]) Siehe Häberlin, Staatsrecht, S. 476 fg.

[2]) Noch im Jahre 1664 liess so der Kaiser dem Kurfürsten von Sachsen, da dieser vom Reichstag abreisen wollte, um ihn zum längeren Dableiben zu bewegen, anbieten, dass er ihm die Kosten darschiessen wollte.

[3]) Siehe hierzu Weizsäcker, R. T. A. 484 (S. 642) über den Bericht eines Städteboten über den Frankfurter Reichstag von 1431.

[4]) Vgl. auch Moser, Staatsrecht XXXXIV, S. 435 fg., auch Gönner, Staatsrecht, S. 246 f.

[5]) Vgl. noch W. K. Art. XIII, § 2: „Auf solchen Reichstägen auch entweder in Person oder per commissiarios — erscheinen.“

[6]) Siehe R. A. v. 1543, § 17: Kaiserl. Majestät verordneten Kommisarien, so Fürsten des Reichs sein sollen.

sonst immer schriftlich durch sogenannte Kommissionsdekrete[1]). Der Konkommissarius[2]) war dem Prinzipalkommissar, ohne Repräsentativcharakter, nur zur Geschäftsführung, beigeordnet, als eigentliche Seele der Geschäfte musste er daher juristisch gebildet sein. Auch seine Ernennung stand allein dem Kaiser zu, der aber hierbei an Stand oder Geburt nicht gebunden war. Beide, der Prinzipal — und Kommissar zusammen, machten die kaiserliche Reichstagskommission aus, der dann noch die aus einem Direktor, einigen Sekretären und Kanzlisten bestehende Kommissionskanzlei untergeordnet war. Der Prinzipalkommissar legitimierte sich durch ein kaiserliches Beglaubigungsschreiben — Kreditiv, Kredentz oder Gewalt genannt — und durch eine offene Vollmacht — mandatum procuratorium —, während der Konkommissionarius keiner besonderen Vollmacht bedurfte[3]).

Wie der Kaiser, so wurden auch die Reichsstände nur durch Bevollmächtigte vertreten, die auf gesandtschaftlichem Fusse behandelt wurden. Zu Gesandten konnten die Höfe jeden ernennen und durfte ihnen der Kaiser hierin keinen Einspruch tun. Sie legitimierten sich durch förmliche, ihnen Vollmacht erteilende — litterae credentiales, mandata procuratoria genannte — Urkunden[4]).

Auf den Reichsversammlungen **teilte** sich das reichsständige Corpus — ganz unbeschadet seiner juristischen Einheit — in drei besondere Kollegien, nämlich das der Kurfürsten, der Fürsten und der Städte. Die ersteren genossen zwar durch das ihnen zustehende Recht der Erwählung des Kaisers einen besonderen Vorzug[5]), auch versprach dieser ihnen ausdrücklich, sich immer ihres Rates zu bedienen[6]) und nichts ohne ihre Einwilligung zu unternehmen, aber in allen Angelegenheiten, die die Regierung des Reichsstaats betrafen, standen sie den anderen Ständen gleich[7]).

---

[1]) Über die kaiserliche Kommission vgl. insbesondere v. Bülow, a. a. O., I, S. 77 fg.; Moser, in seinem Staatsrecht XXXXIV und desselben Reichstäge, S 160, 194 und 235.

[2]) Die nötige Qualität eines Konkommissarius war — vgl. Moser, a a. O., S. 418—35 —, dass er das wahre Interesse seines Hofes wohl inne habe, in den Staatsangelegenheiten des Reichs wohl erfahren sei, die Klugheit zu negotiieren verstehe und einen guten Aufsatz machen könne.

[3]) Vgl. auch Gönner, Staatsrecht, S. 250 f.; Leist, a. a. O., S. 174 ff. und Häberlin, a. a. O., S. 476 fg.

[4]) Siehe Moser, von den Reichstagen, Teil I, 144 fg.

[5]) Vgl. z. B. G. B., besonders Kap. III, § 1, Kap. XII, § 1. wo sie als „bases imperii et columnae immobiles" als des Reiches „innerste Glieder und Hauptsäulen" bezeichnet werden; siehe auch J. P. O. IV, 5: pfälzische Kur; der Kaiser verpflichtete sich sogar — Kommissionsdekret vom 21. VII. 1706, zu finden bei Moser, Staatsrecht, XXXII, S. 189 — nie eine Erhöhung ihrer Zahl ohne Zustimmung des ganzen Reichstags vornehmen zu wollen.

[6]) Siehe W. K., Art. XI, § 10 und Art. VIII, § 2.

[7]) Vgl. insbesondere J. P. O. VIII, § 2; Moser, Reichsstände, S. 343—518; auch R. A. v. 1544, § 25.

Das Reichsfürstenkollegium[1]) begriff auch die Grafen[2]) in sich und zerfiel wieder in die beiden Hauptklassen der geistlichen und weltlichen Stände. — Dem dritten, dem Reichsstädtekollegium, ist erst nach langem Streite eine den beiden „höhern" gleiche Stellung und in den Reichsangelegenheiten gleich zählbare Stimme eingeräumt worden[3]). Es teilte sich in die Rheinische und Schwäbische Städtebank. —

Als Folge dieser Sonderung der Reichsstände in drei Räte, ist anzusehen, dass jedes Kollegium ein besonderes **Direktorium** hatte: Im Kurfürstenkollegium stand dieses dem Kurfürsterzkanzler zu, im Reichsfürstenrat Österreich und Salzburg alternando von einem Gegenstand zum andern, im reichsstädtischen Kollegium schliesslich alterniert es unter den einzelnen Reichsstädten[4]). Die Direktorien hatten viele bedeutsame Rechte, von denen hier nur das Recht des Vorsitzes und der Leitung der Sitzungen, der Re- und Korrelation wie auch der Ansage genannt sein mögen. Ausser diesen drei Spezialkollegien gab es dann noch ein allgemeines Reichskollegium[5]), das dem Erzbischof v. Mainz, als des „Reiches per Germaniam Erzkanzler" zustand. Hierdurch wurde diesem ein bedeutender Einfluss auf die Leitung der Reichsgeschäfte verliehen, da alles und jedes, was zur Beratung gelangen wollte, durch des Mainzers Hand gegangen sein musste.

Die eigentlichen Beratungen fanden in besonderen Zimmern statt und hatten vertraulichen Charakter. Stimmenmehrheit entschied im allgemeinen[6]). Hatten die beiden „höhern" Kollegien ihren Schluss — conclusum — fertiggestellt, so veranstalteten sie zwischen sich die Relation und Korrelatien, um die Abfassung eines gemeinsamen Schlusses zu bewirken[7]). Falls eine Einigung zustande kam, kam es darauf mit dem Städtekollegium gleichfalls zur Re- und Korrelation, das aber nur selten noch eine Aenderung daran vornahm[8]). Aus dem gemeinsamen Schlusse der drei Reichs-

---

[1]) Siehe Moser, Von den Teutschen Reichsständen, S. 519 fg.; auch Häberlin, F., Reichsgeschichte XII und Mosers Staatsrecht, XXXIV, S. 231 fg.

[2]) In der W. K., Art. III, § 21, wird ausgeführt, dass die Immediat-Reichsgrafen und Herrn, die im Reich sessionem et votum haben, gleich nach dem Fürstenstande kommen.

[3]) Vgl. hierzu den Art. VIII, § 4 J. P. O.: Tam in universalibus quam particularibus diaetis, liberis imperii statibus, non minus puam ceteris statibus imperii competat votum decisivum.

[4]) Moser, St.-R., XXXXVI, S. 410 und XXXXVII, S. 189—305; desselben Reichstäge. Teil I, S. 531.

[5]) Vgl. W. K., Art. XIII, § 6.

[6]) Moser, Reichstäge, T. II, S. 146; R. A. v. 1512, § 7; v. 1542, § 25; R. A. 1555, § 69; auch Rauch, S. 65.

[7]) Über Re- und Korrelation Moser, St.-R., XXXXIX, desselben Reichstägen, T. II, S. 292 und 329 ff.

[8]) Vgl. J. P O. VIII, 4. Die Kollegien waren rechtlich gleichwertig, tatsächlich stand das Städtekollegium zurück; vgl. auch Rauch, Tractat, S. 81 und 116 ff.

kollegien — commune conclusum trium collegiorum[1]) — verfertigte dann das Reichsdirektorium das „Reichsgutachten“ — suffragium imperii — an den Kaiser und überreichte es dem Prinzipalkommissarius, um die kaiserliche Genehmigung zu erhalten. Erst wenn der Kaiser diese durch ein Ratifikations-, Hof- oder Kommissions-Dekret erteilte, entstand ein eigentliches „conclusum imperii“, id est, ein „**Reichsschluss**“ mit reichsgesetzlicher Kraft: Denn zu dem Schlusse war Übereinstimmung des Kaisers und der Reichsstände schlechterdings erforderlich[2]). — Die „conclusa“ wurden ehemals bei Beendigung des Reichstags in eine Urkunde, den Reichsabschied — recessus imperii — zusammengefasst und gehörig bekannt gemacht. Seit der Permanenz des Reichstags konnte dies nicht mehr vorkommen[3]).

Durch die obige allgemeine Betrachtung glauben wir nun den Grund soweit gelegt zu haben, dass wir im folgenden auf das engere Thema eingehen können.

§ 5.

Die kaiserliche Proposition bei der alten Reichsgesetzgebung.

Der Initiative entsprach im alten Reichsstaatsrecht das Recht des Kaisers zur Proposition. Die Reichsstände waren auf dem Reichstage versammelt, um über die von dem Kaiser in Vortrag gebrachten Materien sich zu beratschlagen und sodann ihre Beschlüsse dem Kaiser zur beliebigen Genehmigung vorzulegen. Die nächste Veranlassung zu den Beratschlagungen selbst gab daher der Kaiser. Dies geschah bei der Eröffnung des Reichstags durch die kaiserliche **propositio generalis** in höchst feierlicher Weise[4]).

War der Kaiser selbst in Person anwesend, so gab er persönlich — andernfalls sein Prinzipalkommissar — dem Reichserbmarschall den Auftrag, den Ständen und Gesandten anzu-

---

[1]) Sonst kam es zu keinem Gutachten, der Kaiser durfte nicht eingreifen; vgl. Moser, Staatsrecht L., S. 41ff.; R.-T., Teil II, S. 441 ff.; siehe auch v. Bülow, Teil II, S. 109 und 113.

[2]) Vgl. Moser, R.-T., Teil II, S. 400, 429; v. Bülow a. a. O., Teil II, S. 113; vgl. auch die Wahlcap., Art. XIII, § 5: Wie wir denn nicht weniger über die an uns von dem Reiche geziemend gebrachten „Gutachten“ unsere Erklärung und „Dekrete“ schleunigst erteilen wollen.

[3] Siehe Moser, Staatsrecht, Band 50, S. 249 fg.; Rauch, Tractat, S. 92.

[4]) Vgl. hierzu insbesondere Rauch: Tractat über den Reichstag im 16. Jahrh., Kap. III, S. 51: „von der Proposition uff einem Reichstag“ und Anhang, S. 97: Kurczer Bericht, was massen von der Khay. Maj. der Fürtrag uff einem Reichstag zu Augspurg den 3. Juli Anno etc. 82 beschehen; vgl. auch Moser, Reichstäge, I, S. 354ff. und desselben Staatsrecht, Band XXXXVII, S. 310—535.

sagen, zu welcher Zeit sie zur Anhörung der Proposition auf dem Rathause erscheinen sollten. „Es war dann breuchig und nach Wichtigkeit des Heiligen Reichs Geschäfften und Notturfft wol und löblich herpracht“ dass die anwesenden Kurfürsten, Fürsten und Stände und der Abwesenden Räte, Botschafter und Gesandte an dem betreffenden Morgen in der kaiserlichen Majestät Palast erschienen und den Kaiser zunächst in die Kirche begleiteten, wo eine heilige Messe und das „officium de Spiritu Sancto“ gehalten wurden. Seit der Spaltung der Religionen warteten die betreffenden weltlichen Fürsten vor der Kirche bis diese vorüber war[1]). Alsdann zogen alle auf das Rathaus, wo sich die beiden kaiserlichen Kommissare schon befanden. Nachdem dann alle anwesenden Fürsten Platz genommen hatten, der Abwesenden Räte, Botschafter und Gesandte sich ausserhalb der um den Direktorialtisch errichteten Schranken, die jüngeren noch nicht regierenden Fürsten sich innerhalb derselben aufgestellt hatten, hielt der Kaiser selbst oder sein Prinzipalkommissar mit bedecktem Haupte an alle in dem Saal — dem späteren Re- oder Korrelationszimmer — versammelten Reichsstände unter Beziehung auf die propositio eine kurze Rede. Dankte den Ständen meistens, wenn sie auf das kaiserliche Ausschreiben in grosser Zahl erschienen waren und bat — nach dem Bericht, was massen von der Khay. Maj. der Fürtrag auff dem Reichstag zu Augspurg den 3. Juli Anno etc. 82 beschehen — „hierauff fraindtlich und genädiglich, Sy, die anwesenden Churfürsten, Fürsten und Stände, auch der Abwesenden Räte, Botschaffter und Gesandten wollten die Proposition nicht allein guttwillig und gehorsamlich vernemen sondern auch in fürderliche zeittige Beratschlagung ziehen und Ir Bedencken der Kay. Maj. darüber eröffnen, auch sich fürder also willfährigen, treuherzigen und gehorsam erzaigen und finden lassen, wie Ir. Maj. genädiges und sonders Vertrauen in Sie, die Stände setze und der gemainen Christenheit sowol als auch des gemainen Vatterlands Haill und Wolfartt erfordern thätte[2]).“ — Nach einer solchen Rede verlas dann ein kaiserlicher geheimer Sekretär die eigentliche Proposition und übergab

---

[1]) Siehe auch den Bericht Dr. Philipp Heyles an den Kf. Friedrich über die Eröffnung des Augsburger Reichstags von 1519; Kluckhohn, Briefe Friedrich des Frommen, Kurfürsten von der Pfalz, I, Braunschweig 1868, Nr. 5, S. 8: E. E. F. G. geb ich underthenigst zu vernemen, dass die K Mt. zu Anhörung der Proposition gestrigs Vormittags zu siben Uhrn durch des Reichs Marschalk allen Stenden ansagen lassen. Darauf man erscheinen und altem Brauch nach mit I. Mt. aus derselben Palatio in gebürender Ordnung zu der Kirchen gezogen. Da gleichwol ich und der Churf. Sächsisch, auch etlicher an der Augsburgischen Confessionsverwandten Stende Abgesandten, wie zuvor auch beschehen vor der Kirchen plieben und dann volgends nach vollbrachtem Amt der Messen I. Mt. von der Kirchen uff das Rathaus begleitet worden.

[2]) Vgl. hierzu Rauch, a. a. O., S. 53ff; insbesondere S. 102 u. f.

diese darauf dem kurmainzischen Reichsdirektorium[1]). Die Reichsstände traten hierauf zu einer kurzen Beratung zusammen, „sich underainander, was hierauf die Kay. Maj. zu beantworten, notturfftiglich zu underreden.“ — Kurmainz als des heiligen Reichs Erzkanzler durch Germanien hielt hierauf eine kleine Gegenrede, erklärte, dass sich die Stände für die Mühe des Kaisers bedanken und — so heisst es im oben zitierten Bericht — anlangendt Ir. Maj. jetzt verlesene Proposition, deren Inhalt in underschiedliche Articul begriffen, sie angehörtt und verstanden haben, do weren sie gleichsame des willigen und underthänigen Erbietten, dieselb uff förderlichste in Berattschlagung zu ziehen, notturfftiglich zu erregen, zu handeln und darauff sich auf ein und andere Articul zu erkleren auch benebens nach jedtweders Standts äusserste Müglichkeit alles das zu thun und zu laisten, was einem jeden müglich und zu des Hayligen Reiches und gemainen Vatterlandt Teutscher Nation Hail, Fried, Rue und Wolfart, vonnöten und in iren Kröfften und Vergnügen sein würdett[2]).“ — Hiermit war der „actus propositionis“ beendet und der Kaiser ritt wieder in Begleitung der Stände zu seinem Palast; er entliess dann zuerst die Kurfürsten und hat darauf den anderen Ständen „gleichsamb abgedanckt“; erst am nächsten Tage erfolgten hierauf die besonderen Beratungen in den Kollegien[3]).

In den älteren Zeiten säumten die Kaiser oft lange mit der feierlichen Eröffnung und Proposition und noch im Jahre 1663 geschah dies zur höchsten Unzufriedenheit der Stände[4]). Diese setzten daher sogleich in das Projekt der beständigen Wahlkapitulation die Stelle: er (der Kaiser) solle sich . . . . auf solchen Reichstagen entweder in Person oder per Commissarios in termino erscheinen und darauf sobald nach erschienenen termino die Proposition tun oder zum längsten nicht über 14 Tage aufhalten lassen[5]).

Zugleich oder bald nach der feierlichen propositio generalis bei Eröffnung des Reichstags brachte der Kaiser auch oft, bald auf Verlangen anderer, bald aus freien Stücken, durch Dekrete oder Signaturen — wie man die Schriftstücke in den Kanzleien nannte — **Nebenpropositionen** ein, meistens um den Ständen

---

[1]) Siehe Moser, Staatsrecht, XXXXVII, S 316; hier sind viele Propositionen zu finden; in desselben „Reichstägen“, Teil I, S. 332, ist auch der „actus Propositionis“, so den 10. (20.) Jan. 1663 solemniter zu Regensburg fürgangen, zu treffen; auch mehrere andere Beispiele.

[2]) Vgl. Rauch, a. a. O., S. 106 f.

[3]) Derselbe, S. 107; Moser, Reichstägen, Kap. 18, S. 331 f.

[4]) Natürlich war diese Säumung der kaiserl. Politik sehr angemessen, denn hatten die Stände schon lange warten müssen, so eilten sie, der vielen Kosten wegen, desto eher den Reichstag zu beenden. Die Folge davon war dann immer grosse Übereilung und diese — vgl. auch Häberlin, Staatsrecht, S. 481 — sah man am kaiserlichen Hofe natürlich nicht ungern.

[5]) Vgl. hierzu Wahlcap., XIII, 2.

hinsichtlich der Hauptproposition seine Meinung noch insbesondere näher schriftlich auseinanderzusetzen[1]). Wollte er aber später während der Dauer des Reichstags noch neue Materien in Vortrag bringen, so konnte er dies durch — seit der Permanenz des Reichstags allein noch in Übung stehende — **Nachpropositionen** tun, so lange der Reichstag dauerte und es die sich ereignenden Umstände erforderten, und zwar entweder durch ein kaiserliches Hofdekret oder durch ein kaiserliches Kommissionsdekret[2]). Beiden lag der Wille des Kaisers zugrunde und sie unterschieden sich nur in der Form. Die kaiserlichen Kommissionsdekrete kamen am häufigsten vor und dadurch zustande, dass der Kaiser in einem Reskript seinem Prinzipalkommissar den Befehl erteilte, die eine oder andere Sache an den Reichstag zu bringen[3]). Der Prinzipalkommissar fertigte dann ein eigenes Dekret meistens in der folgenden Form aus: Von der Römisch-Kayserlichen Majestät (N. N.), Unseres allergnädigsten Herrn wegen, lässet der zu gegenwärtigem Reichstag gevollmächtigte höchst-ansehnliche Kayserliche Prinzipal-Kommissarius, Herr (der Name und der ganze Titel) des Heil. Röm. Reichs Churfürsten, Fürsten, Ständen allhier versammelten fürtrefflichen Räthen, Bottschafftern und Gesandten hiermit ohnverhalten — —. Womit Eingangs ermeldete Sr. Hochfürstl. Gnaden gesammten derer Kayserliche Majestät des heil. Röm. Reiches Churfürsten, Fürsten und Ständen hier anwesenden Räthen, Bottschafftern und Gesandten mit fremdlich-gnädigem Willen wohl zugetan verbleiben. Signatum Regensburg, den — — —." Der Prinzipalkommissar unterzeichnete sodann dieses Dekret eigenhändig, untersiegelte es und adressierte es an das „hochlöbliche Chur-Mainzische Reichs-Direktorium"[4]).

Anders verhielt es sich, wenn der Kaiserliche Prinzipalkommissar während seines Prinzipalkommissariats an den Kays. Hof verreiste und dort verweilte, oder auch sonst abwesend war: In einem solchen Fall glaubte man, dass „in Aula et praesentia Committentis" der Charakter eines Kommissarius quiescire, mithin derselbe vom kaiserlichen Hofe aus keine „Kommissionsdekrete" an den Reichskonwent erlassen könne. Dann verlangten die Reichsstände und deren Komitialgesandtschaften, dass direkt vom kaiserlichen Hof aus mit ihnen kommunizieret werde: durch ein kaiserliches „**Hofdekret**". In diesem Falle redete natürlich auch nicht der Kaiser selbst, sondern vielmehr der Reichsvize-

[1]) Siehe Moser, Staatsrecht, XXXXVI, Cap. 20, S. 258 ff.

[2]) Vgl. Moser, Staatsrecht, XXXXVII, S. 316 ff., Reichstäge, Teil I, Kap. 20, S. 354.

[3]) Moser, a. a. O., S. 357; ferner vgl. Leist, a. a. O., S. 203, Häberlin, a. a. O., S. 480 ff.; Gönner, a. a. O., S. 254 und auch Mayer, weltl. Staatsrecht, Bd. II, S. 14 ff.

[4]) Vgl. hierzu Moser, a. a. O., Staatsrecht, XXXXVII, Reichstäge, S. 354, Kap. 20, § 2.

kanzler im Namen des Kaisers, und zwar etwa folgendermassen: Von der Römisch-Kayserlichen Majestät, (N. N.), Unseres allergnädigsten Herrn wegen, denen bei gegenwärtigen allgemeinen Reichstag anwesenden des Heil. Röm. Reichs Churfürsten, Fürsten und Ständen vortrefflichen Räthen, Bothschaften und Gesandten in Gnaden anzufügen: Es sei — -- —. Ihro Kayserliche Majestät verbleiben im übrigen deren Kurfürsten, Fürsten und Ständen des Reichs vortrefflichen Räthen, Botschaftern und Gesandten mit Kayserlichen Gnaden wohlgewogen. Signatum zu Wien unter allerhöchst gedachter Ihro Kayserlichen Majestät hervorgedruckten kayserlichen Secret-Insiegel den — —". — Dieses Hofdekret unterzeichnete nun natürlich auch nicht der Prinzipalkommissar[1]), sondern eben der „Reichsvize-Kanzler", der es dann auch nicht an das Kurmainzische Reichsdirektorium, sondern an die gesammte Reichsversammlung richtete durch die „Inscriptio": „Von der Römisch Kayserl. Maj. (N. N.), Unseres allergnädigsten Herrn wegen, denen bey gegenwärtiger allgemeiner Reichsversammlung anwesenden des Heil. Röm. Reichs Kurfürsten, Fürsten und Stände vortrefflichen Räthen, Bothschafften und Gesandten in Gnaden einzuhändigen".

Hinsichtlich der Form der Proposition ist noch zu bemerken, dass der Kaiser regelmässig nicht mit ausgearbeiteten Entwürfen[2]), sogen. „begriffen" hervorzutreten pflegte, sondern sich meistens, zumal in Angelegenheiten die seiner Politik entgegenliefen, oder die er durch die öffentliche Meinung gezwungen zur Verhandlung brachte, damit begnügte, in seiner Proposition diejenigen Punkte zu bezeichnen, über die ihm die Reichsstände ein Gutachten erstatten sollten. Diese erschien somit meistens als die Festsetzung einer Tagesordnung und erinnerte so lebhaft an die Zeiten, wo der Kaiser noch selbst vom Thron aus die Verhandlungen leitete[3]).

---

[1]) Siehe Moser, a. a. O., vergl. auch Leist, a. a. O., S. 205, Gönner, a. a. O., S. 256, Häberlin, Bd. I., Staatsrecht, § 143, S. 482 f.

[2]) Vgl. jedoch die Entstehung der Karolina, des einzigen Gesetzbuchs des Reichs. Da hat der, damaliger Kaiser Maximilian I. allerdings den Ständen auf dem Augsburger Reichstag 1518 eine kaiserl. Vorlage von 20 Art. zur Beratung übergeben. Als dann aber der Augsburger Reichstag resultatlos verlief, begnügte sich die kaiserliche Proposition vom 28. I. 1521 auf dem Reichstag zu Worms 1521 damit, die Stände zur Beratung über Abhilfe der Übel aufzufordern ohne selbst mit positiven Vorschlägen hervorzutreten. Hier lautete — vgl. Harpprecht, S. 380, 402 und 5, S. 18, ferner Güterbock, S. 24 ff. — die betreffende Stelle der Proposition: „und in Sonderheit, wie im heil. Reich austreglich recht und Fried, gut Ordnung und Polizey, desgl. Exekution und Handhabung desselben aufgerichtet und gemacht — dazu all beswermigen und sonderlich die Strassenrauberei, die ihrer Maj. ganz widerwärtig und unleidlich ist, allenthalben im h. Reich abgestellt.

[3]) Vgl. Ehrenberg, a. a. O., S. 100; Saarbourg: Die Stellung des Kaisers zur Gesetzgebung, S. 20 ff.

§ 6.

Anträge anderer Subjekte an die Reichsversammlung.

Wenn auch der Regel nach der Kaiser Veranlassung zu den reichstägigen Beratschlagungen gab, so konnte doch rechtlich beim alten Reichstag **jedermann**, in und ausser Reichs, Anträge zur Beratschlagung stellen, sei es nun ein Reichsstand[1]) — und diese einzeln oder mehrere zusammen oder als ganze Kollegien oder corpora — oder irgend eine andere Standesperson oder Privatperson. Ja, selbst auswärtige Staaten[2]) konnten sich unmittelbar mit ihrem Gesuch an den deutschen Reichskonvent wenden. Nur den erklärten Feinden des Reichs und denen, die in der Reichsacht waren, stand dieses Recht nicht zu. Bei den westfälischen Friedenstraktaten wollte man dieses auf solche Stände ausdehnen, die in des Kaisers Ungnade waren, doch gelang es dem Kaiser nicht, dies durchzusetzen[3]).

Insoweit es nun andern Reichsständen freistand, Anträge bei dem Reichskonvent einzubringen, insoweit und auf die gleiche Weise stand dieses Recht auch dem allgemeinen Reichsdirektorium zu und den einzelnen Spezialdirektorien der einzelnen Reichskollegien. Die letzteren durften auch aus eigenem Beweggrund und von Amtswegen, wie auch auf mündliche Veranlassung anderer, insbesondere beantragen, was die Verfassung und Intressen ihres Kollegiums besonders anging. Weiter aber erstreckte sich ihre Macht nicht[4]).

Ehemals, als viele Reichsstände den Konvent noch in Person zu besuchen pflegten, waren die Anträge an die in Person anwesenden und der Abwesenden Gesandte zu richten und mussten die „Curialien" daher auch danach eingerichtet werden. Später aber, insbesondere seit der Permanenz des Reichstags mussten alle Anträge an den Reichstag nur an der Reichsstände anwesende Komitialgesandte adressiert werden. Man bediente sich hierzu eines „Schreibens" oder „**Memorialis**", welche beiden Termini nach dem Range und der Würde desjenigen, der sich an den Reichstag wandte, verschieden gebraucht wurden: Was von grossen bedeutenden Herrn selbst herrührte, sollte ein „Schreiben" und was von ihrem Gesandten oder andern kommt, ein „Memorial" sein und heissen[5]). Je nach dem schwankte auch die Titulatur, der man sich zu bedienen hatte: Hochwürdige, Hochgebohrne,

[1]) Der mainzische Friedensantrag war wohl — Häberlin, S. 485 — das merkwürdigste Beispiel, dass ohne Veranlassung des Kaisers etwas auf dem Reichstage in Proposition gekommen ist.

[2]) Vgl. Moser, Staatsrecht, XXXXVI, Kap. 15, S. 1 ff.

[3]) Vgl. Moser, von den Reichstägen, Teil I, S. 559 f.

[4]) Siehe Moser, a. a. O., S. 375 f., im Staatsrecht, Band XXXXVII, § 17.

[5]) Vgl. Moser, Staatsrecht, XXXXVII, S. 331 fg., desselben Reichstäge, I, S. 560 f.

Hochedelgestrenge; Vest und Hochgelahrte, des heil. Röm. Reichs Kurfürsten, Fürsten und Stände bei fürwährender allgemeiner Reichsversammlung bevollmächtigte Herren Räthe, Bothschaffter und Gesandten[1]). Im Context lautete die Titulatur: Ew. Excellenzen, Hochwürden[2]). Hochgebohrnen, auch Hoch- und Wohlgebohrnen Gnaden, Wohl- und Hochedelgebohrnen auch Hochedelgestrengen — — — untertänig gehorsamster Diener. — Hinsichtlich der übrigen Schreibart war hauptsächlich zu beachten, dass die Schreiben nicht — mit dem Herkommen in Widerspruch stehende — Ausdrücke gegen andere Religionsverwandte enthielten, nicht gegen den der Kaiserlichen Majestät und dem Reich schuldigen Respekt verstiessen, noch sonst gegen Dritte „hitzig oder ohnanständig" waren[3]). Verfehlte man gegen eine dieser Vorschriften, so wurde die Schrift auf keinen Fall — wie wir dies noch kurz sehen werden — zur Reichsdiktatur gebracht[4]).

Ordentlicher Weise wurden alle Schreiben und Memorialien an den Reichstag geschrieben übergeben, nur weitläufigere Anträge mussten, wenn die Schrift mehr als drei Bogen stark war, gedruckt[5]) übersandt und wurde dann jeder Stand, der es nicht von selbst tat, von Kurmainz darauf hingewiesen. Hinsichtlich der Anträge auswärtiger Mächte ist zu bemerken, dass deren Gesandte nur solche Schriften einreichen durften, die entweder in deutscher oder lateinischer Sprache abgefasst, oder wenigstens mit einer solchen Übersetzung versehen waren[6]).

Eine tatsächliche Beratung erfolgte jedoch später nur über derartige Anträge, die Materien von grosser Wichtigkeit oder doch wenigstens allgemeinem Interesse enthielten[7]). Bis zu der wirklichen Beratung stellte aber auch in solchem Falle die Einsendung der Anträge nur den ersten Schritt dar, dem noch mehrere andere folgen mussten.

---

[1]) Siehe Moser, a. a. O., Reichstäge, ferner Häberlin, Staatsrecht, S. 485 ff., Gönner, a. a. O., S. 256.

[2]) Nach einem ausdrücklich darüber abgefassten Kollegialbeschluss vom 27. Juli 1698 musste ausdrücklich diese Reihenfolge, nicht umgekehrt „Hochwürden Exzellenzen" gebraucht werden. Vgl. Häberlein, a. a. O., S. 486.

[3]) Vgl. Moser, a. a. O., Kap. 22, § 6, S. 379.

[4]) Siehe W. K., Art. VIII, § 7: „worüber jedoch, wenn sich deshalb einiger Anstand findet, das Reichsdirektorium mit dem Kurfürstl. Kollegium vorgängliche Kommunikation und Beratung zu pflegen hat".

[5]) Wegen der strengen Zensur wurden die „Memoralien" meistens bereits gedruckt nach Regensburg geschickt. Liess aber ein reichsständiger Gesandter den Druck ausnahmsweise erst in Regensburg besorgen und war eine scharfe Zensur und nochmalige Ahndung des Druckes zu fürchten, so nahm der Gesandte in seine besondere Protektion und schützte ihn so gegen weitere Verantwortung.

[6]) Wegen der Sprache, worin die Anträge Auswärtiger abzufassen waren, vgl. Mosers auswärtiges Staatsrecht, Buch II, Kap. 3, S. 85.

[7]) Vielfach kam es also auf geschickte Negotiationen an, Moser, Reichstäge, I, S. 563.

§ 7.

Die Reichsdiktatur.

Alle und jede auf die im Vorigen dargestellte Art an das gesamte Reich gerichteten und beim Reichsdirektorium eingebrachten Anträge mussten hierauf, wenn sie wirklich einmal in Beratschlagung gezogen werden wollten, vermittelst der sogen. „Reichsdiktatur“ zur **legalen** Wissenschaft des Reichs gebracht werden. Dies war der einzige rechtmässige und ordentliche Weg, wodurch ein Antrag dem gesamten Reich bekannt gemacht und ein Teil der Reichsakten werden konnte[1]).

Die Reichsdiktatur stand als ausschliessliches Vorrecht dem kurmainzischen Reichsdirektorium zu. Sie geschah nach vorausgegangener Ansage an sämtliche Gesandtschaften in einem dazu besonders gewidmeten Raum, Diktatur-Zimmer, durch den kurmainzischen Legations-Sekretair — deswegen auch Reichsdiktator genannt —, indem dieser den versammelten Legationskanzellisten von einer Stelle die Anträge in extenso langsam in die Feder diktierte oder — da diese später nicht mehr als drei Bogen zu schreiben verpflichtet waren und die Schriften meistens stärker waren — durch die Verteilung der inzwischen gedruckten Schriftstücke[2]). Unter jede Schrift, mochte sie nun wirklich diktiert oder statt der Diktatur gedruckt sein, wurde dann der Diktaturtag gesetzt mit den Worten: Dictatum Ratisbonae d. — — per Archicanzellariensem.

Ausser dieser Reichsdiktatur gab es noch zwei Arten, eine, die privatim im Deputationszimmer, eine andere, die nur für einzelne Reichskollegien oder Religionskörper geschah und von denen die letztere vom geeigneten Spezialdirektorium vollzogen wurde. Kraft eines durch wichtige politische Gründe unterstützten Herkommens hatte der Kurerzkanzler die Diktatur und die Direktorialrechte auch in eigenen Sachen[3]).

Durch den Satz, dass jeder Antrag, der zur legalen Notiz des Reiches gebracht werden wollte, vom „kurmainzischen Reichsdirektorium“ erst zur Reichsdiktatur gebracht werden musste, erhielt dieses natürlich, insbesondere in älteren Zeiten, ein grosses

---

[1]) Über die Diktatur vgl. Moser, Staatsrecht XXXXVI, S. 381 ff. und XXXXVII, S. 1 ff.; desselben Reichstäge I, S. 401 ff.; ferner v. Bülow, a. a. O., Teil I, S. 144 f.; Teil II, S. 168 und fg.

[2]) Gerade bei den kaiserl. Kommissionsdekreten kam es häufig vor, dass sie weitläufig und mit mehreren Beilagen versehen waren, jedenfalls fast immer mehr als drei Bogen umfassten. Diese wurden dann insbesondere nicht in die Feder diktiert, sondern gleich in Druck gegeben und alsdann in loco dictaturae ausgeteilt oder in der Druckerei verkauft. Indessen wurden auch diejenigen — vgl. Moser, a. a. O., S. 362 — die anfangs ad calanum diktiert wurden, auch gleich darauf von der kaiserlichen Kommission zu Druck befördert.

[3]) Vgl. Leist, a. a. O., § 64, S. 195 und Gönner, a. a. O., § 178, S. 257.

Gewicht. Zwar, — und das ist unzweifelhaft richtig —, die Verwirrung im Laufe der Reichsgeschäfte wäre unvermeidlich gewesen, wenn jedem nach seinem Gutdünken, auf welche Art er wollte, dem Reiche dergleichen wichtige öffentliche Staatsschriften mitzuteilen erlaubt gewesen wäre, aber — und das ist die gegenteilige Gefahr — noch grösser und bald unerträglich musste die Unterdrückung der deutschen Freiheit werden, wenn der Zugang zu dem Reiche durch diesen einzigen bestimmten Weg — entweder vom Kaiser oder wohl selbst von dem Reichsdirektorium — nach Gutdünken und Massgabe des eigenen Interesses bald versperrt, bald geöffnet werden dürfte. Das letztere aber war in Deutschland der Fall[1]). Ja! Von Rechtswegen war es die erste unweigerliche Pflicht des kurmainzischen Reichsdirektoriums — und das lag doch schon in der Natur des Direktorialamts als Ministerium begründet — alles und jedes, was, sei es nun der Kaiser, die Stände oder auch wohl Fremde bei demselben übergaben, jedes kaiserliche Hof- oder Kommissionsdekret, wie auch jedes an den Reichstag gerichtete Schreiben oder Memorial, ohne Unterschied, ohne Ansehen der Sache oder Person, nach der Ordnung der Zeit sofort zur Reichsdiktatur zu bringen, rechtlich durfte sich der Kurfürst von Mainz nicht die Entscheidung darüber anmassen, ob er dieses oder jenes ganz oder zum Teil publizieren oder gar zurückbehalten wollte oder durfte. Die Erkenntnis hierüber stand allenfalls nicht Kurmainz allein, sondern den Ständen zusammen zu[2]). Tatsächlich war jedoch leider das Gegenteil beim kurmainzischen Reichsdirektorium in voller hergebrachter Observanz, indem dieses mit der Diktatur geradezu tat, was es wollte[3]). Wer die Diktatur verlangte, musste sowohl in Regensburg als in Mainz — auch nicht ohne Kosten und Zeitverlust — darum bitten und darauf warten: Ob und wie dieselbe wohl geschehen würde? Was gegen Kurmainz oder dessen Interesse im mindesten verstiess, wurde platterdings abgewiesen und was der Kurfürst von Mainz sonst nicht gern kund machen wollte, wurde unter allerhand Vorwand aufgehoben oder nicht zur rechten Zeit hergegeben[4]). Ja,

---

[1]) Vgl. Moser, a. a. O.; ferner Häberlin, Staatsrecht, § 146, S. 489.

[2]) Siehe hierzu auch v. Bülow, a. a. O., Teil I, S. 146 f., Teil II, S. 170.

[3]) Kurmainz handelte so willkürlich, dass sogar eine auswärtige Macht, Schweden, zur Abschneidung aller Direktorialmissbräuche eine Formel in Vorschlag brachte. Allein, die kaiserl. Gesandten erwiderten darauf: „es seye unnötig etwas im Justrument zu statuieren. Directores seyen Minister, non Domini collegiorum, und wann von denselben einiger excessus geschehen sollte, solches könnte ex communi enisdem Collegii voto corrigiert werden. — T. IV, S. 494, 588 der W. Fr. H. — Salzburg protestierte zwar anfangs gar sehr gegen das Wort „Ministri,". Altenburg aber gab davon eine desto weniger anstössige Erklärung: dass es nur soviel bedeute: quod non sint Domini Collegiorum, welches allerdings wahr sey".

[4]) Vgl. auch Gönner, a. a. O., S. 257 ff.; Mayer, a. a. O., II. Teil, § 149, S. 15.

wenn ein Stand es einmal in die Wege leitete, dass die Diktatur geschehen müsste, so hat das kurmainzische Reichsdirektorium bei solcher erzwungenen Diktatur aufs heftigste protestiert und behauptet, dass die erzwungene Diktatur gegen die mainzischen Rechte verstosse. Doch damit nicht genug. Es ist eine unwiderlegbare Tatsache, dass Kurmainz sich sogar nicht entblödet hat, dem Kaiserlichen Hof selbst die Diktatur zu versagen, diese hingegen dem französichen Gesandten nach allem Belieben und wider das Kaiserliche Ministerium zu gestatten. Desgleichen hat es sich nicht gescheut, die kaiserlichen Kommissionsdekrete einfach mit Auslassung der ihm in seine Politik nicht passenden Stellen zu diktieren und sich auch oft genug geweigert, ein kaiserliches Kommissionsdekret zu publizieren, solange ein oder anderer ihm unbeliebiger Passus nicht geändert wurde. Aber dies geschah gegen den Kaiserlichen Hof! Was ist da wohl nicht alles gegen die Stände geschehen? Ihnen gegenüber war auch — wie dies viele unumstossbare Tatsachen beweisen — der Missbrauch noch grösser! Viele Memorialien hat Kurmainz überhaupt unterschlagen; andere mussten gegen seinen Willen gedruckt und ausgeteilt werden, wenn sie überhaupt an die Öffentlichkeit gelangen wollten; wieder andere hat es nach seinem Gutdünken zu ändern vorgeschrieben oder wohl gar ohne ihren Willen geändert. Ja, in manchen Zeiten hat Kurmainz auch — und das aus leicht erratbaren Beweggründen — verlangt, dass die Data von den ihm übergegebenen Memorialien weggelassen werden müssten[1]).

Was Wunder, dass all diese **Direktorialverbrechen** — wie die Stände sie bezeichneten — bald auch immer stärkere Beschwerden hervorgerufen haben[2]), allein die häufigsten und härtesten Beschwerden rührten von der Zeit her, seitdem Kurmainz auch sogar das Partikularinteresse seiner Religionspartei vermittelst seines Amtes auf alle mögliche Weise zu begünstigen suchte und man ein Beispiel nach dem andern erlebte, dass Anträge der Evangelischen fast stets entweder gar nicht oder nur verstümmelt zur Diktatur an das Reich gebracht wurden[3]). Daraufhin erst drangen diese auf dem Westfälischen Friedenskonvent mit allem Eifer auf eine gänzliche Abstellung all der unerträglichen Direktorialverbrechen[4]). Erst drohte man mit dem Kursächsischen Reichs-Erz-Marschallamt, welchem das Recht zustände, dem Reichsdirektorium in dergleichen verfassungswidrigen Eingriff Einhalt zu tun[5]);

[1]) Hierüber vgl. vor allem Moser in seinem Staatsrecht, XXXXVII, S. 310 ff.; insbesondere S. 478 ff.; auch v. Bülow, a. a. O.

[2]) Über Beschwerden der Stände gegen Missbrauch der Direktorialrechte siehe insbesondere Moser, von Reichstägen, Teil I, S. 405—424, wo er — wie immer, sehr viel Material beibringt.

[3]) Vgl. auch Häberlin, a. a. O., S. 490 ff.; Gönner, a. a. O., S. 258 ff.; Mayer, a. a. O., II, S. 18 ff.

[4]) Vgl. T. IV. der W. Fr. H., S. 760.

[5]) Ebend., S. 374.

dann liessen sie in vorkommenden Fällen auch in gemeinen weltlichen Sachen die Diktatur durch das evangelische Religionsdirektorium besorgen, selbst auf Kosten der Unregelmässigkeit, die dadurch notwendig im Laufe der Reichstagssachen und Handlungen hervorgerufen werden mussten[1]); schliesslich schlugen sie sogar in den nachmaligen reichstäglichen Verhandlungen über die beständige Wahlkapitulation vor, einen Supplikationsrat an der Reichsdiktatur zu beteiligen, dessen Unparteilichkeit man durch Abwechslung neuer Deputierter alle 3 oder 6 Wochen gewährleisten wollte[2]).

Allein, tatsächlich erreichte man nur äusserst wenig. Alles das, was in Wahrheit infolge der Direktorialbeschwerden zu Stande gekommen ist, ist in der Wahlkapitulation[3]) enthalten, worin man das so überaus wichtige Amt der Diktatur der Aufsicht des Kaisers dringend empfahl und dieser versprach: Er wolle auch die Direktoria an demjenigen, was ihres Direktorialamtes sei, auf keinerlei Weise hindern, noch weniger aber gestatten, dass von diesem selbst darunter einige Hindernis gemacht werden, vielmehr darob besonders halten, dass von demselben die bei dem Reichskonvente einkommenden gravamina et desideria statuum, nach der von dem Kurmainzischen Reichs-Direktorio geschehenen, und unter keinerlei Vorwand zu verweigernden oder zu verzögernden, sondern sofort zu verfügenden Diktatur von besagtem Reichsdirektorio längstens innerhalb zwei Monaten oder wo periculum in mora ist, noch eher zur Proposition und Beratschlagung gebracht werden.

Nicht immer jedoch — und darauf müssen wir noch kurz eingehen — war es Kurmainz allein, das die Reichsdiktatur aufzuhalten oder zu verhindern versucht hat. Immer und immer wieder hat dies auch das Reichsdirektorium zu seiner Entschuldigung behauptet, nämlich dass, wenn die Schriften, deren Diktatur verlangt wurde, dem kaiserlichen Hofe unangenehm waren, dieser **selbst** deren Diktatur verhindert habe[4]). Auch erklärte der Kurfürst, dass es bei dem kaiserlichen Hofe ein beliebter Modus sei, dass dieser zwar selbst etwas gern haben wollte, dies aber doch nicht gern schriftlich an den Reichskonvent gelangen lassen wollte und ihn dann zu veranlassen versucht habe, die Materie einzubringen, damit dann gleichsam motu proprio ein Reichsgutachten erstattet würde: Hiergegen habe er sich geweigert[5]). Schliesslich — und das war des Mainzers letzter Entschuldigungsgrund — habe er nur Schriften, die nicht mit der

---

[1]) Ebend., S. 760, 763.

[2]) Vgl. auch Moser, Staatsrecht, XXXXVII, a. a. O. und desselben R.-T., Kap. 23, § 9. S. 405 ff.

[3]) Siehe W. K., Art. XIII, § 8.

[4]) Vgl. Mayer, a. a. O., Teil II, S. 17 f.; Häberlin I, S. 490.

[5]) Moser, Teutsches Staatsarchiv, 1752, Band II, S. 936.

gehörigen Ehrerbietsamkeit abgefasst gewesen seien, zwar zurückgewiesen, aber mit vollem Recht. Wenn nun aber auch dem Reichsdirektorium in einem solchen Falle eine gewisse Berechtigung zu seinem Verhalten nicht abgesprochen werden kann, wenn aber auch ferner zugegeben werden muss, dass sich auch tatsächlich Beispiele genug dafür finden, dass der Kaiserliche Hof hin und wieder, sobald bei dem Reichsdirektorium etwas eingebracht worden war, was wider seine Politik oder ihm auch nur unangenehm war, die Diktatur wie auch Proposition mit allen Mitteln zu hintertreiben — und dies mit vollem Erfolg — versucht hat, ja, wenn schliesslich der Kaiserliche Hof auch oft selbst offen geäussert hat, dass er Kurmainz von der Diktatur abgehalten habe[1]), so braucht man — wenn man erkennen will, auf welcher Seite das grössere Übel lag — allem diesen nur entgegenzuhalten, dass es sich von Seiten des Hofes schliesslich nur um Ausnahmen handelte, das kurmainzische Reichsdirektorium aber seine Anmassungen geradezu systematisch betrieben hat[2]).

Die hin und wieder vorgekommenen rechtswidrigen Versuche von Seiten des Kaisers hat man auch sehr wohl verspürt, dann aber auch nicht gesäumt, sich eine Gewähr dafür zu verschaffen, dass die Diktatur auch solcher Anträge, die etwa gegen den Kaiser gerichtet sein sollten, nicht verhindert würde. Diese hat man in der Wahlkapitulation dann auch voll erhalten, wobei man auch zugleich die von Kurmainz angeschnittene Frage, wer darüber urteilen sollte, ob die Anträge mit der gehörigen Ehrerbietung abgefasst waren, regelte, um für die Zukunft auch hieraus entstehenden Irrungen vorzubeugen. In der Wahlkapitulation[3]) versprach der Kaiser, er wolle auch obbemeldten Kurfürsten zu Maynz, der kaiserlichen Proposition zufolge, und dem Reiche zum Besten, eine und die andere Sachen, wie auch der klagenden Stände Beschwehrnis, wenn auch schon dieselbe seine Angelegenheiten betreffen, in das Kurfürstliche oder in alle Reichscollegia bringen, zu proponieren und zur Deliberation zu stellen keinen Einhalt tun, noch sonsten in dem Kurmainzischen Erzkanzellariat und Reichsdirektorium Ziel und Mass geben, noch daran hinderlich sein, dass die in dergleichen Sachen eingegebenen Memorialien — wann dieselbe anders mit behöriger Ehrerbietung und ohne unziemlich harte Ausdrücke, worüber jedoch, wann sich deshalb einiger Anstoss findet, das Reichsdirektorium mit dem Kurfürstlichen Collegio vorgängige Communication und Beredung zu pflegen und danach zu verfahren hat, eingerichtet seynd —

---

[1]) So hat noch 1653 Kaiser Ferdinand III. dem Reichsdirektorium zu wiederholten Malen verboten, die Castrobarchische Sache — vgl. Moser, R.-T., I., Kap. 30, § 17, S. 577 — zu erledigen.

[2]) Vgl. auch Moser, Staatsrecht, Band XXXXVI, Kap. 19, S. 216 ff.

[3]) Vgl. hierzu W. K., Art. XIII, § 6.

fördersamst zur Diktatur gebracht und den Ständen auf solche Weis kommunizieret werden". So wurde auch zugleich die bisherige Willkür von Mainz noch mehr eingeschränkt, indem man es der Beurteilung des gesamten kurfürstlichen Kollegiums überliess, ob eine Schrift diktiert werden sollte oder nicht.

§ 8.

Nähere Bestimmung der Beratungsgegenstände durch Ansage und Verlassnahme.

Auch aus der glücklich vollzogenen Diktatur, wonach allerdings der Antrag ein Teil der Reichsakten geworden war, folgte aber doch ehemals noch keineswegs, dass über diesen auch wirklich jemals beratschlagt wurde. Sehr vieles kam vielmehr zur Diktatur, was oft nachher liegen blieb; aber — und dadurch war unter den damaligen Verhältnissen schon viel gewonnen — es konnte jetzt zur Beratung kommen. Dem Reichsdirektorium stand nämlich gewissermassen als anderes Stück des Direktorialamts das Recht zu, die Beratungsgegenstände zu bestimmen, wenn auch mit der Beschränkung, dass alle Sachen längstens innerhalb 2 Monaten zur Proposition und Beratschlagung gebracht werden mussten. Hierzu aber bedurfte es erst noch einer besonderen Handlung[1]).

Der erste Schritt geschah durch Aufnahme des Antrags in die „**Ansage**"[2]) oder vielmehr den Ansage-Zettel[3]). Das Erbmarschallamt[4]) lud nämlich zu einer jeden Session[5]) jedesmal Tags vorher besonders schriftlich ein durch einen solchen Ansagezettel, in dem zugleich die Materien näher bestimmt waren. Diese förmliche Ratsansage veranlasste ehemals zwischen dem Kurmainzischen Reichs-Erzkanzellariat und Direktorium und dem Kursächsischen Reichs-Erzmarschall auch viel Streit. Im Jahre 1562 wurde dieser dann dahin beigelegt, dass der Kurmainzischen Reichsdirektorialkanzlei das Recht zustehen sollte, den Entwurf derartiger Ansagezettel fertig zustellen[6]), die Reichs-Erbmarschallkanzlei dagegen diesen förmlich ausfertigen, id est, so viel mal, als Ge-

---

[1]) Vgl. W. K., Art. XIII, § 8.

[2]) Siehe Moser, Staatsrecht, XXXXVII, Kap. 24, S. 28 fg., desselben K.-T., Teil I, S. 437 fg.

[3]) Vgl. Häberlin, a. a. O., I, § 147, S. 491 ff., Mayer, a. a. O., II, § 150. S. 19 ff.

[4]) Gönner, a. a. O., § 180, S. 259 ff., Schmauss, corp. iur. publ., S. 248 fg.

[5]) Vgl. Leist, a. a. O., § 67, S. 203 ff.

[6]) Ein solcher Ansagezettel lautete ungefähr folgendermassen: „Des heil. Römischen Reiches Erzmarschall soll auf Morgen Vormittag um 8 Uhr zu den — — — und übrigen in Ansage stehenden Materien zu Rat ansagen Signat. Regensburg, den . . . ." (L. S.) Kurfürstl. Mainz Kanzlei.

sandte vorhanden waren, abschreiben und dann durch einen Erbmarschallamts-Kanzellisten an die Kaiserliche Kommission und jeden Gesandten verteilen sollte[1]). Die Ansagezettel wurden ursprünglich ausserordentlich ausführlich abgefasst und alle und jede Materie darin aufgeführt. Dies verursachte der Erbmarschallamts-Kanzlei natürlich viel Schreiberei und grosse Mühe. Erst 1791 wurde statt der älteren, langen und überaus unzweckmässigen Form eine bequemere, kürzere eingeführt, indem seitdem nicht mehr in jedem Ansagezettel alle alten, noch unerledigten Gegenstände mit aufgenommen wurden, sondern dies nur alle Vierteljahre geschah und man sich in den übrigen Ansagezetteln nur darauf mit Einrückung der neuen Materien bezog[2]). — In dem alten Ansagezettel[3]) waren also fast immer alle Materien angegeben[4]). Hierin aber lag wieder eine grosse Schwierigkeit. Wenn nur wenige Materien vorhanden und zur Einbringung reif waren, nahm man natürlich die erste beste. Wenn aber — das war die Regel — entweder von dem Kaiser in seiner Hauptproposition mehrere Materien ad deliberandum vorgeschlagen worden waren, oder der eine Stand auf Vornahme einer andern Materie drang, oder das Reichsdirektorium da und die Stände dort hinaus wollten, sind oft Meinungsverschiedenheiten und Streite entstanden, in welcher Ordnung die Materien abgehandelt werden sollten? Insbesondere entstand gar oft die Frage, ob man bei Anfang eines Reichskonvents an die, in der kaiserlichen Hauptproposition enthaltene Ordnung gebunden sei? Tatsächlich war dies auch auf den früheren deutschen Reichstagen noch bis gegen Mitte des 16. Jahrhunderts der Fall; ursprünglich war der Reichstag keineswegs berechtigt, von der Reihenfolge der Gegenstände nach Belieben abzuweichen[5]). Ehe nicht sämtliche alten Gegenstände genau in der Reihenfolge, wie der Kaiser sie aufzählte, erledigt waren, konnte der Reichstag überhaupt nicht an andere jüngere Anträge herantreten. Hierdurch aber war dem Kaiser ein wichtiger, nicht zu unterschätzender Einfluss gegeben. Was Wunder, dass der kaiserliche Hof diesen auch stets gehörig ausgenutzt hat, indem er Materien, die das eigene Interesse vor allem angingen, zu Anfang setzte. Im Anfang zeigten sich — und das ist nur natürlich — die Stände gefällig und willigten meistens in das,

---

[1]) Die Formel hiervon ist folgende:
„Morgen Vormittag um 8 Uhr zu denen — — — Materien zu Rate". Signat. d.

[2]) Dieser kürzere Ansagezettel, wie er aus der Erbmarschallamtskanzlei kommt, lautet so: „Morgen zur gewöhnlichen Zeit, zu denen in Ansage stehenden Materien, welche im Ansagezettel vom — — ausführlicher bekannt sind, und zu den (neuen Gegenständen) zu Rate, den —".

[3]) Vgl Reuss, deutsche Staatskanzlei, Teil 38, S. 294.

[4]) Siehe Rauch, Traktat, Kap. IV, S. 56 fg.: Vom Ansagen uff einen Reichstag."

[5]) Vgl. v. Bülow, a. a. O., S. 19 fg.

was der Kaiser verlangte, um desto zuverlässiger Abhelfung ihrer Beschwerden in denen ihnen näher am Herzen liegenden Punkten zu erlangen. Sah aber der kaiserliche Hof seine Wünsche erfüllt, so wurde er gegenüber den übrigen gleichgültig und fast immer gelang es ihm, diese auf den nächsten Reichstag zu verweisen, indem die Stände durch allzulange und für sie eigentlich fruchtlose Beratungen ermüdet, ferner die grossen Kosten bedenkend, nun möglichst bald zu Ende zu kommen suchten[1]). Auf dem nächsten Reichstage aber, auf den sie vertröstet worden waren, standen wieder eine grosse Anzahl anderer Punkte zur Erledigung, und so gelang es da dem kaiserlichen Hof tatsächlich, ihm unangenehme und wenn auch nur gleichgültige Materien beständig beiseite zu schieben und liegen zu lassen. Und so ist es bis in die Mitte des 17. Jahrhunderts geschehen.

Als dann aber im Zeitalter der Reformation der Kaiserliche Hof verschiedene Male die Kirchenreform hinter die von ihm betriebenen Massregeln gegen die Türken zurücksetzte, da wollten und konnten sich die Stände eine derartige offensichtliche Zurücksetzung der wahren Interessen des Reichs nicht mehr gefallen lassen, da erhoben sie flammenden Protest und versuchten seitdem systematisch die Reihenfolge der in der Proposition festgesetzten Ordnung der Beratungsgegenstände zu durchbrechen[2]).

Durch Observanz wurden denn auch die Reichsstände völlig von dem in der starren Ordnung der Materien früher enthaltenen unerträglichen Zwang befreit. Reichsgesetzliche Anerkennung erhielt dies aber erst — und das auf kursächsische Erinnerung — in der Wahlkapitulation Karls VII (1742) in dem Passus: „wobei jedoch die Kurfürsten, Fürsten und Stände an die in der propositione enthaltene Ordnung nicht gebunden sein sollen“[3]). Seitdem bestimmte das kurmainzische Reichsdirektorium im Einverständnis mit den Direktorien der beiden andern Kollegien die Reihenfolge, auch hinsichtlich der ständischen Anträge, wie es des Reichs Notdurft und Wohlfahrt nach den vorlegenden Umständen erforderte[4]). Allein, dies hatte wiederum die üble Folge, dass nunmehr manche Propositionen ganz liegen blieben und überhaupt nicht zur Beratung kamen[5]), denn an die — schon oben kurz

[1]) Oft stand eine Materie Jahrhunderte lang, z. B. die wegen der beständigen Wahlkapitulation, in dem Ansagezettel, ohne dass es jedoch jemandem einfiel, ernstlich an dieselbe zu denken.

[2]) Vgl. Moser, Reichstägen, II, S. 284; Schmauss Reden, S. 217.

[3]) Siehe W. K., Art. XIII, § 4; Moser, Staatsrecht, Teil XXXXVII, S. 316 fg.

[4]) Vgl. Moser, Reichstägen, I, S. 295.

[5]) Eins der neuesten und merkwürdigsten Beispiele dieser Art war das Kommissionsdekret, das der Kaiser wegen des von dem Landgrafen von Hessen-Kassel geschlossenen Separatfriedens an den Reichstag erliess. Hier wollte der Kaiser, dass die Sache — vgl. Häberlin, a. a. O., S. 484 — vor allen andern und ehe in der Friedensache fortgefahren wurde, vorgenommen werden sollte; allein man hat sie ganz liegen lassen.

erwähnte — Bestimmung, dass gravamina und desideria statuum längstens in zwei Monaten oder, wo periculum in mora war, noch eher zur Proposition und Beratschlagung gebracht werden sollten, hat sich Kurmainz auch nicht immer gehalten[1]). Zwar, das Reichsdirektorium war auch hierin von Rechtswegen verpflichtet, die an das Reich zur Beratschlagung gebrachten Materien auch durch die „Ansage" wirklich dahin einzuleiten und nicht befugt, sie entweder gänzlich zurückzuhalten oder über die Massen zu verzögern, aber in Wahrheit hat es auch hierin nicht an Direktorialbedrückungen und ständigen Beschwerden gefehlt, sodass man sich veranlasst sah, auch in dieser Hinsicht die reichsverfassungs- und gesetzmässige Führung des Direktorialamts der reichsväterlichen Aufsicht des Kaisers[2]) besonders zu empfehlen.

Auf die Einrückung in den Ansagezettel folgte dann als weiterer Schritt die sogen. **Verlassnehmung**[3]), die ursprünglich durch Herkommen begründet, dann aber 1790 in der Wahlkapitulation für gesetzlich notwendig erklärt wurde[4]). Sie geschah in circulo ehe die Gesandten in ihre besonderen Kollegien gingen und bestand in einer Übereinkunft des Reichsdirektoriums mit den übrigen Gesandten über den Termin zur Eröffnung des Protokolls und der wirklichen Vornahme der Sache und bildete insofern also auch eine Beschränkung der Rechte des Reichsdirektoriums durch die gesamten Stände[5]). Einige Male ist es zwar geschehen, dass das Direktorium nicht „Verlass" genommen hat, allein dies geschah immer nur in Ausnahmefällen und dann nur in einigen wenigen minder wichtigen Sachen[6]). Die Zwischenzeit bis zu dem Termin hatten die Komitialgesandten zu benutzen, um Instruktion einzuholen. Sie betrug in der Regel sechs Wochen und konnte nur ausnahmsweise noch länger ausgedehnt oder verkürzt werden. Das Minimum war 10 Tage, aber nur bei sehr dringenden Angelegenheiten konnte in dieser Zeit durch die Couriers von allen Höfen Instruktion eingeholt werden.

---

[1]) Vgl. hierzu die Wahlkap., Art. XIII, § 8.

[2]) Siehe Art. XIII, § 3: „Auch sonst soviel an uns daran sein, dass die Beratschlagungen und Schlüsse nicht gehindert, sondern möglichstermassen beschleunigt, und die in gedachter Proposition angezogene, wie auch die von uns unter währendem Reichstage etwa noch weiteres proponierende und sonsten jedesmal vorhandene Materien, von dem Kur-Maynzischen Reichsdirektorio proponiert und zur gebührenden Erledigung gebracht werden mögen".

[3]) Vgl. Mayer, a. a. O., II, S. 21 fg.; Häberlin, a. a. O., I, S. 494 fg.; Gönner, a. a. O., S. 261, Leist, a. a. O., S. 204 ff.

[4]) Vgl. Wahlkap., Art. XIII, § 8: Darob besonders zu achten, dass die beim Reichskonvent einkommenden — — — nach vorgängiger herkömmlicher und gebührender Verlassnehmung usw. — — — —".

[5]) Siehe v. Bülow, vom Reichstage, Teil II, S. 34 fg.

[6]) So in den Jahren 1755 und 1758; vgl. Häberlin, a. a. O., S. 494.

§ 9.

Die Reichsdirektorial-Proposition zu Beginn der wirklichen Beratung.

An dem nun durch die Verlassnehmung zur Eröffnung des Protokolls bestimmten Tage machte das Reichsdirektorium[1]), ehe sich die Gesandten in ihre besonderen Kollegien absonderten, in circulo die Direktorial-Proposition[2]), ging doch die Notwendigkeit einer gemeinsamen Proposition schon aus der Einheit der reichsständischen Versammlung und aus dem Zwecke ihrer Beratschlagungen in drei verschiedenen Kollegien hervor. Diese „Reichsdirektorialproposition" unterschied sich von der Anzeige der Beratungsgegenstände im Ansagezettel darin wesentlich, dass dort der Gegenstand noch immer nur im allgemeinen, hier aber nach seinen Bestandteilen in Proposition gestellt wurde. Kurmainz[3]) hatte dann bei der Eröffnung des Protokolls diese im Kurfürstenkollegium zu wiederholen und ebenso die beiden andern Spezialdirektorien vom Fürsten- und Städtekollegium[4]). Da aber die kurmainzische Reichsdirektorialproposition die „wesentliche" und reichsgesetzmässig einzige Proposition ausmachte, ohne welche man zu einem gemeinsamen Schlusse nicht gelangen konnte, so folgte, dass jedes Spezialdirektorium eines jeden der drei Spezialkollegien hieran keine wesentliche Veränderung machen, nichts hinzusetzen und nichts absondern durfte. Nur eine Zergliederung der Reichsdirektorialproposition durften sie allenfalls zum Zwecke besserer und leichterer Beratschlagung vornehmen. Hierauf begann die eigentliche Beratschlagung.

§ 10.

Das Verhältnis des Propositionsrechts des Kaisers zu dem der Stände insbesondere.

Aus unsern Ausführungen geht hervor, das ebenso, wie beide zusammen, der Kaiser auf der einen und das Korpus der Stände auf der andern Seite den allgemeinen Reichstag ausmachten, auch

---

[1]) Vgl. W. K., Art. XIII, § 3: „von dem kurmainzischen Reichsdirektorium proponiert —"; § 6: Wir — — auch obgemeldten Kurfürsten zu Mainz — ein und andere Sachen — in das kurfürstliche oder in alle Reichskollegien zu bringen, zu proponieren und zur Deliberation zu stellen keinen Einhalt tun"; § 8: „— darob besonders halten, dass — von besagtem Reichsdirektorium — zur Proposition und Beratschlagung gebracht werden."

[2]) Fast alle Reichspublizisten haben merkwürdigerweise die Direktorialproposition mit der Verlassnehmung verwechselt oder wenigstens — Gönner, a a. O., S. 263 — nicht in das rechte Licht gestellt.

[3]) Vgl. Moser, Reichstägen, Teil I., Kap. 30, S. 554 ff.

[4]) Vgl. die Magdeburgische Stimme im Reichsfürstenrats-Protokoll vom 7. März 1803.

sowohl dem Kaiser wie auch den Ständen das Propositions-, id est, Initiativrecht zustand. Rechtlich war dies in der Tat auch der Fall und noch die westfälischen Friedensinstrumente erkannten die Rechte der deutschen Reichsstände ausdrücklich an: Gaudeant sine contradictione jure suffragii in omnibus deliberationibus super negotiis Imperii, praesertim ubi leges ferendae vel interpretandae, bellum decernendum, tributa indicenda, delectus aut hospitationes militum instituendae, nova munimenta inter Statuum ditiones exstruenda nomine publico, veterave firmanda praesidiis, nec non ubi pax aut foedera facienda, aliave eiusmodi negotia peragenda, nihil horum aut quicquam simile posthac unquam fiat vel admittatur nisi de comitiali liberoque omnium Imperii Statuum suffragio et consensu[1]). Allein, in Wahrheit war dies doch etwas zu modifizieren, in praxi hat der **Kaiser** ein fast **alleiniges Propositionsrecht** besessen, sodass ausser ihm fast niemand Anträge zur Beratung von Gesetzen stellte[2]). Wenn dies unsere obigen Ausführungen auch schon zum Teil vermuten lassen, so geht dies des ferneren vor allem aus der unbestreitbaren Tatsache hervor, dass sich ausserordentlich häufig der eine oder andere Reichsstand, statt sich unmittelbar an den Reichskonvent zu wenden, aus politischen Gründen oder auch aus Klugheitsrücksichten, weil die kaiserliche Autorität schnellen und sichern Erfolg versprach, an den Kaiser wandte, er möge in seinem Namen einen ihre Wünsche und Beschwerden enthaltenden Antrag im Reichstag einbringen. Dies geschah ja auch meistens — wie dies die Kommissionsdekrete des öfteren anführten — durch die auswärtigen Souveräne. Ja, es ist auch oft genug von dem gesamten Reich darauf angetragen worden, den Kaiser zu ersuchen, das eine oder andere bei der Reichsversammlung einzubringen[3]). Dies Vorgehen entsprach auch dem ganz unwidersprechlichen und ruhigen Reichsherkommen, der uralten Reichsverfassung, eben dass die Anträge vom Kaiser ausgingen, dass die Stände dann über die Kommissionsdekrete desselben per liberam suffragio debattierten und zu ihren Beschlüssen nachher den kaiserlichen Konsens einholten. Solange die Sache unter den Ständen verhandelt wurde, ignorierte der Kaiser, was unter ihnen geschah[4]). Wenn dann aber etwas zu seiner Kenntnis gelangte, so pflegte er sich durch seinen Prinzipalkommissar ins Mittel zu legen, die Gründe aller Teile anzuhören und dann einem oder andern, nach Befinden der Billigkeit, zuzureden, mithin Friede und Einigkeit zu stiften und auf diese Weise die Materien zu gemeinsamen

[1]) Vgl. J. P. O., Art. VIII, § 2.

[2]) Vgl. Moser, Reichstäge, I, S. 557; Häberlin, a. a. O., I, S. 367; Monzambano, de statu imperii germanici, 5, S. 26.

[3]) Vgl. Moser, Reichstäge, II, S. 371; I, 20. Kap., § 14.

[4]) Er nahm — vgl. Wendt, a. a. O., S. 46 ff., — nur noch an grossen und feierlichen Sitzungen teil.

Zweck und Nutzen einzuleiten. Als dies aber später mal hin und wieder nicht geschah, der Kaiser keine Anträge stellte und kein Kommissionsdekret erliess, beklagten sich die Stände sehr. Noch 1725 liess so z. B. der Reichshofrat in einem an den Kaiser erstatteten Gutachten die bedenkliche Stelle einfliessen: „Das Reichsgutachten in der Busecker Talsache seye auf blosse Hessen-Darmstättische Instanz, ohne vorhergehendes Kayserliches Kommissionsdekret, diesem nach voreilig, auch nicht ohne Verfänglichkeit gegen die allerhöchste Kayserliche Jurisdiktion — — — gefasst worden". Dies ist aber offenbar — so bemerkt hierzu Moser[1]) — die Sache etwas zu weit getrieben; wie viele andere Reichsgutachten seynd erstattet und vom Kaiser selbst ratifiziert worden, welche doch durch keine Kaiserliche Kommissionsdekret veranlasst worden waren!

Wenn also auch jeder, sowohl der Kaiser wie auch die Reichsstände Anträge gestellt haben, so muss doch — und das geht aus den zitierten Stellen unwiderlegbar hervor — dem Kaiser im alten Reichsstaatsrecht ein fast alleiniges Propositions-, id est, Initiativrecht zugesprochen werden.

Dritter Abschnitt.

Die Gestaltung des Rechts und die Praxis der Initiative bei der alten Landesgesetzgebung.

§ 11.

Vorbemerkung.

Wie im Reich die Reichsstände auf den Reichstagen, so kamen in den einzelnen deutschen Ländern die Landstände auf den **Landtagen**[2]) — comitia provincialia[3]) — zusammen[4]). Das Berufungsrecht stand einzig und allein dem Landesregenten zu, sodass es von seiner Willkür abhing, die Zeit, wann und wie oft, als auch den Ort, wo der Landtag gehalten werden sollte, zu bestimmen. Allein, es stand auch den Landständen frei, um eine

[1]) Vgl. Moser, Staatsrecht, Band XXXXVII, a. a. O.; desselben Reichstäge, Teil II, S. 371, 396 und Teil I, S. 557.

[2]) Vgl. insbesondere Moser, von der Reichsständen Landen usw. S. 1385—1529 und die auch auf Seite 14 zitierten Schriftsteller.

[3]) Ein Verzeichnis der Länder, in denen Landtage gehalten wurden, gibt Moser, a. a. O., S. 1387 ff.

[4]) Vgl. auch Weber, Versuch über den Ursprung und Umfang der landständ. Rechte in Bayern 1788—99. Die Landstände in Bayern, was waren sie? was sind sie? was wollen sie sein? 1800.

Ausschreibung zu bitten, falls die Sachen von so grosser Wichtigkeit waren, dass es die Mühe und Kosten lohnte, alle Stände des Landes zusammenzuberufen. Ordentlicherweise hatte der Landesherr dann das Recht, zu erwägen und durch seine Resolution den Ausschlag zu geben, ob es rätlich oder nötig war, einen Landtag zu halten oder nicht[1]). Die Landstände brauchten es indes nicht allemal dabei bewenden zu lassen, sondern wenn sie glaubten, erhebliche Ursache zu haben, auf einen Landtag zu dringen und sie einen solchen auch auf wiederholte Vorstellungen nicht erhalten konnten, so blieb ihnen noch als letzter Schritt der Rekurs ans Reichsgericht, vor das auch die über die Konkurrenz zur Gesetzgebung allgemein entstehenden Streitigkeiten gebracht werden mussten. Erkannte dies dann die Billigkeit des landständischen Gesuchens an, so wurde dem Landesherrn auferlegt, einen Landtag zu halten[2]). Wenn aber auch das nichts half, konnte es sogar dahin kommen, dass der Kaiser selbst durch eine kaiserliche Kommission einen Landtag halten liess[3]), denn ebenso wie der Kaiser die Landstände zum Gehorsam anzuhalten hatte[4]), war er auch verpflichtet, sie in ihren Rechten zu schützen[5]). Aus diesem Reichsschutz folgte, das ein Nebenweg unerlaubt, ja das Ansuchen auswärtiger Hilfe Hochverrat war[6]). Andererseits waren alle anderen ohne landesherrlichen Zusammenberufung veranstalteten Zusammenkünfte als blosse Privatkonvente zu betrachten und überhaupt verboten[7]). Das Ausschreiben erliess der Fürst in den meisten deutschen Ländern an jeden einzelnen Landstand; die Beratungsgegenstände wurden in der Mehrzahl der Fälle zugleich angegeben. Als Tagungsort wurden von Seiten der Landesregenten die Residenzen bevorzugt, weil dort ein grösserer Einfluss des Hofes zu erwarten war. In manchen Ländern haben sich auch die Landstände ausbedungen, dass die Landtage an einem andern Ort als der Residenz gehalten werden mussten[8]). Die Landstände mussten sich sodann zu der, im Ausschreiben bestimmten Zeit einfinden. Die Städte sandten gewählte Deputierte, die Stifter

---

[1]) Vgl. Moser, a. a. O., S, 1496 ff., Gönner, a. a. O., S. 392 ff., Häberlin, a. a. O., II, S. 63, Leist, S. 123, Mayer, S. 119 ff.

[2]) Noch im Jahre 1776 erkannte so das Reichskammergericht, dass die Grafen von „Reuss“ auf geziemendes bittliches Ansuchen der Landstände einen allgemeinen Landtag ohnverschieblich ausschreiben sollten.

[3]) So schrieb wirklich einst der Kaiser in Ostfriesland einen Landtag aus, ebenso in Mecklenburg, Vgl. Moser, a. a. O., S. 1497 fg.

[4]) Vgl. Wahlkap., Art. I, § 8.

[5]) Vgl. W. K., Art. XI, § 1—4.

[6]) Vgl. W. K., Art. XXVII, § 1—3.

[7]) Auch nicht gutheissen noch zugeben, dass die Landstände — — — ohne der Landesfürsten Vorwissen und Bewilligung Konvente anstellen und halten; vgl. auch W. K., Art. XV, § 3.

[8]) Siehe Gönner, Staatsrecht, a. a. O., S. 393 fg., auch Häberlin, a. a. O., S. 364, ferner Moser, a. a. O., S. 1500.

und Klöster den Abt, Probst, Senior oder Prior[1]). Die Adeligen endlich erschienen in eigener Person, denn die Landesverfassungen liessen nur ausnahmsweise ihre Bevollmächtigten zu[2]). Ob die Landstände auf das ergangene landesherrliche Ausschreiben erscheinen wollten oder nicht, hing lediglich von ihrem Ermessen ab. Kamen sie aber nicht, so verbanden die gefassten Beschlüsse sie ebenso, als wenn sie dazu mitgestimmt hätten[3]). Die gefassten Beschlüsse wurden in die Form eines Gutachtens gebracht und dem Landesherrn eingereicht; wenn dieser es ratifizierte, so erwuchs daraus der Landtagsabschied oder Landtagsrezess.

§ 12.

Die Zeit etwa bis 1800.

Die Initiative der Gesetze, wie überhaupt das Recht der Vorlage dessen, was den Ständen eröffnet werden sollte, um ihre Zustimmung zu erhalten, stand dem **Fürsten** teils faktisch, teils als alleinigem Inhaber der Landeshoheit im allgemeinen einzig und **allein** zu, so auch Moser: „Den Aufsatz eines Gesetzes machen zu dürfen, ist ein Vorrecht des Landesherrn, so ihme niemand streitig machen kann, und wer den Aufsatz eines Gesetzes, Vergleichs usw. machen darff, der hat vil dadurch gewonnen“[4]). Von besonderer Bedeutung war die Proposition bei der Eröffnung des Landtags, die insgemein auf eine feierliche Art zu geschehen pflegte[5]). Es hing von dem Regenten ab, ob er selbst in eigener Person den Landtag eröffnen wollte oder ob er dies durch einen seiner Minister verrichten lassen wollte. Meistens wohnten die Regenten und die Landstände zu Anfang einem feierlichen Hochamt bei, nach dessen Verrichtung man sich dann in das zu dergleichen Handlungen bestimmte Zimmer begab. Dort liess dann der Landesherr in seiner Gegen-

---

[1]) Denn die Landstandschaft haftete nicht auf der Person des Prälaten, sondern auf den Stifte oder Kloster, war ein reines Realrecht, so war auch weder der Bürgermeister oder Magistrat einer Stadt Landstand, sondern die Stadt in Corpore.

[2]) Dies war zum Beispiel ausnahmsweise den landständischen Fürsten und Grafen in Kursachsen erlaubt.

[3]) Als wirkliche Repräsentanten des gesamten Landes konnten die Stände — vgl. Posse, Repräsentationsrecht der Landstände, S. 173 und fg. — nicht betrachtet werden, allein die Praxis — vgl. Moser, a. a. O., S. 716 fg. — legte ihnen voll und ganz Repräsentationscharakter bei, sodass durch die Beschlüsse alle gebunden wurden.

[4]) Vgl. Moser, von der Landeshoheit in Regierungssachen, besonders hinsichtlich der Gesetze usw., S. 192—416; insbesondere Kapitel IV, § 34, S. 312.

[5]) Vgl. Gönner, a. a. O., S. 393 ff., Leist, a. a. O., S. 123 ff., Häberlin, II, S. 63 ff.

wart durch einen Kommissar, welcher meistens einer der angesehensten Räte war, an die versammelten Stände einen Vortrag halten, der aber hinsichtlich der Proposition nur in der Allgemeinheit verblieb[1]). Sodann pflegte der Landesherr selbst eine kurze Rede zu halten, in der er den Ständen seine Zufriedenheit darüber bezeugte, dass sie auf sein Auffordern erschienen seien und ihnen nochmals die Punkte bekannt machte, worüber er sich mit ihnen beraten wollte. Darauf wurden die Vorschläge den Ständen schriftlich übergeben. Hierauf hielt nun der Vorstand der Landstände — Land- oder Erbmarschall — zuweilen auch der landschaftliche Syndikus — Kanzlar — zur Beantwortung eine kurze Gegenrede, worin dem Fürsten für die Berufung der getreuen Stände gedankt und versprochen wurde, dass sie nicht verfehlen würden, die proponierten Punkte in sorgfältige Erwäguug zu ziehen und darüber untertänigtes und treudevotestes Gutachten zu erstatten. Irgend eine Festlichkeit pflegte sodann am ersten Tage den Beschluss zu machen[2]). Meistens wurden die vornehmeren Landstände darauf am selben Mittag zur herrschaftlichen Tafel gezogen und die übrigen sonst bei Hofe bewirtet. Erst am nächsten Tage begann dann die eigentliche Beratung.

Wir sahen oben bei der Erörterung der Organisation der gesetzgebenden Gewalt in den einzelnen Ländern, dass einzelnen Landtagen auch das Recht einer direkten Teilnahme an denselben zustand. Dort konnten dann auch verschiedene Umstände Gelegenheit geben, dass auch die Landstände ein Initiativrecht innehatten und Gesetzes-Entwürfe fertigstellen durften. Dies geschah jedoch nur — wie Moser[3]) ausführt — wenn z. B. der Landesherr glaubte, die Landstände hätten in dieser Materie mehr Einsicht als seine Räte: oder wenn der Regent wenig oder kein Interesse, Nutzen oder Schaden bei der Sache hatte, sondern es Dinge waren, welche die Landstände unter sich, oder überhaupt hauptsächlich das Land berührten, oder wenn etwa die landesherrlichen Räte zu bequem dazu waren, eine solche Arbeit, die etwa besonders mühsam war, und wenig oder nichts eintrug, zu übernehmen. Ging aber der Fürst darauf ein, dann geschah die Einwilligung desselben in einer Verordnung, meistens ohne dass darin der Veranlassung durch die Stände gedacht wurde, sondern es war als ob die Gesetze aus der landesherrlichen Initiative hervorgegangen wären[4]). Falls in solchen Ländern sowohl der Regent als auch die Landstände Vorschläge

---

[1]) Siehe Moser, Reichsstände usw., B. 7, C. 3, § 10, S. 1503 ff.

[2]) Vgl. Gönner, Staatsrecht, a. a. O., S. 394, Häberlin, Staatsrecht, II. S. 63.

[3]) Moser, von der Landeshoheit in Regierungssachen, Kap. 4, § 34, S. 312 ff.

[4]) Vgl. auch Murhard, a. a. O.

auf den Landtagen vorbrachten[1]), entstand nicht selten ein oft langer und beharrlicher Streit, welche Vorschläge zuerst erledigt werden sollten. Der Regent verlangte, man solle zunächst seine Proposition vornehmen, während die Stände darauf nicht eingehen wollten, sondern erklärten, dass, wenn sie einmal die Propositionen der Herrschaft erledigt hätten, so mache man dem Landtag ein Ende und verschiebe ihre Anträge auf eine andere Zeit. Sie wollten, dass ihnen zuerst geholfen würde, und dann erst die Vorschläge der Herrschaft an die Reihe kämen, wenigstens aber sollten beide Vorschläge zugleich zur Verhandlung gebracht werden: Meistens aber beriet man über die landesherrlichen Propositionen, sonst zerschlug sich der Landtag[2]).

Allein ein positives gesetzliches Initiativrecht stand wohl nur in seltenen Ausnahmefällen den Ständen zu. In der Regel hatte doch eben der Fürst allein die Initiativberechtigung inne, stand den Landständen bei der Gesetzgebung keine mitwirkende, sondern nur allenfalls eine beratende Stimme zu. Aber auch in einem solchen Falle stand — das mag hier zugleich erwähnt werden — obwohl also das Recht der Landstände nur in einfacher Mitberatung, einem unmassgeblichen untertänigsten Gutachten bestand, ihnen das Recht der Demonstration und **Petition** zu, d. h. die Befugnis, dem Fürsten Beschwerden vorzutragen, Missbräuche anzuzeigen und um deren Abhilfe zu bitten, Vorschläge und Vorstellungen[3]) zu machen[4]).

Als dann aber die Landstände im 18. Jahrhundert zu blossen Steuerbewilligungskommissionen herabgesunken waren, von keinerlei Teilnahme an der gesetzgebenden Gewalt — wie wir oben sahen[5]) — mehr die Rede sein konnte, da stand ihnen auch das oben geschilderte Recht nicht mal mehr zu, da schienen sie nur noch dazu da zu sein, die landesherrlichen Propositionen in Demut und Ehrfurcht zu vernehmen und ohne Widerrede zu vollziehen.

§ 13.

Positive Satzungen bis rund 1848.

Die zur Zeit des Rheinbundes in Deutschland bekannt gemachten Verfassungen trugen — im Einklang mit unsern obigen Ausführungen — denn auch alle das Gepräge des autokratischen

---

[1]) Moser, von der Reichsstände Landen usw., S. 1505 ff.

[2]) Vgl. Moser, a. a. O., S. 1506.

[3]) Meisterhaft waren z. B. die Vorstellungen der trierischen Landschaft gegen die Aufnahme der französischen Emigranten; siehe Häberlins Staatsarchiv, I, S. 314—97.

[4]) Vgl. auch Murhard.

[5]) Vgl. hierzu S. 13 ff.

Regierungssystems an sich: Die Volksvertretung hatte nicht viel mehr als eine beratende Stimme und konnte also von einer legislativen Initiativberechtigung gar nicht die Rede sein[1]).

In der Verfassung[2]) für das Königreich **„Bayern"** vom 1. Mai 1808 wurde z. B. verordnet, dass die Reichsversammlung unter sich Kommissionen von drei, höchstens vier Mitgliedern wählen, diese sich versammeln und mit den einschlagenden Sektionen des geheimen Rats über die Entwürfe der Gesetze und Hauptreglements sowohl als den jährlichen Finanzetat, so oft es die Regierung von ihnen verlangte, korrespondieren sollten[3]). Zwei, höchstens drei Mitglieder des geheimen Rats hatten dann die auf solche Art vorbereiteten Gesetze an die Nationalrepräsentation zu bringen, in der darüber durch den Weg des geheimen Skrutiniums nach absoluter Stimmenmehrheit abgestimmt wurde. Nur die königlichen Kommissionen aus dem geheimen Rate und die Glieder der einschlägigen Kommission der Repräsentation durften das Wort führen.

Im Jahre 1815 schien eine Änderung einzutreten, denn die vom Wiener Kongress geschaffene deutsche Bundesakte[4]) vom 8. Juni verordnete die Einführung landständischer Verfassungen in allen deutschen Staaten. Allein die Wiener Schlussakte[5]) vom 15. Mai 1820 schränkte späterhin die Rechte der deutschen Landstände wieder ausserordentlich ein und bestimmte ausdrücklich, dass der Begriff der individuellen Souveränität durch die Rechte der Landstände nicht gestört werden dürfe, die gesamte Staatsgewalt in dem Staatsoberhaupt vereinigt bleiben müsse und der Souverän nur bei der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Landstände gebunden werden könnte. Den Ständen konnte somit nur allenfalls ein Anteil an der gesetzgebenden Gewalt zukommen und dem Fürsten gebührte die gesetzgeberische Initiative; den Ständen konnte höchstens eine Mit-Initiative eingeräumt werden. — Dieser Grundsatz[6]) ist auch in den meisten, in der späteren Zeit gegebenen Verfassungen aufs deutlichste eingeprägt worden.

Nach der Verfassungs-Urkunde des Königreichs „Bayern" vom 26. Mai 1818 hatten die Stände das Recht, in Beziehung auf alle zu ihrem Wirkungskreise gehörigen Gegenstände dem

---

[1]) Vgl. Murhard, a. a. O., S. 218ff.

[2]) Vgl. auch die Art. 23, 24 und 25 der Verfassung des Königreichs Westfalen vom 15. November 1807; auch die Verfassung des Herzogtums Anhalt-Köthen vom 28. Dez. 1810 und das Organisationsedikt vom 19. Februar 1811, Art. 5 und 14.

[3]) Vgl. Tit. IV, §§ 6 und 7 der damaligen bayrischen Verfassung.

[4]) Siehe D. B. A., Art. XIII.

[5]) Siehe W. Schl. A., Art. 57.

[6]) Besonders deutlich in der von Österreich in Tirol eingeführten Ständeverfassung vom 24. März 1816.

Könige ihre gemeinsamen Wünsche und Anträge in der geeigneten Form vorzubringen. Jedem einzelnen Abgeordneten stand das Recht zu, in dieser Beziehung seine Wünsche und Anträge in seiner Kammer vorzubringen. Diese entschied dann nach Stimmenmehrheit darüber, ob diese in nähere Überlegung gezogen werden sollten und brachte sie in bejahendem Falle zur Prüfung und Würdigung an den betreffenden Ausschuss. Die von einer Kammer über solche Anträge gefassten Beschlüsse mussten der anderen Kammer mitgeteilt und konnten erst nach deren erfolgter Beistimmung dem Könige vorgelegt werden. Die königliche Entschliessung auf die Anträge der Stände erfolgte nicht einzeln, sondern auf alle verhandelten Gegenstände zugleich bei dem Schlusse der Versammlung in dem Abschied für die Ständeversammlung. — Kurz, nach der bayrischen Verfassung stand früher den Ständen die Initiative nicht zu, wenngleich ihnen indirekt durch dieselbe[1]) der Weg eingeräumt war „in betreff wahrgenommener Lücken in der Gesetzgebung und deren Ausführung“ ihren Wünschen im Wege geeigneter Anträge Ausdruck zu verleihen und deren Berücksichtigung zu verlangen.

Allein der fernerhin für die ehemalige Gestaltung der legislativen Initiative in Bayern in Betracht kommende § 7 des Titels X der bayrischen Verf.-Urk. hat zu einer Kontroverse Veranlassung gegeben, auf die wir kurz eingehen wollen. Der § 7 bestimmte: „Abänderungen in den Bestimmungen der Verf.-Urkunde, oder Zusätze zu derselben, können ohne Zustimmung der Stände nicht geschehen. Die Vorschläge hierzu gehen allein vom Könige aus, und nur wenn derselbe sie an die Stände gebracht hat, dürfen diese darüber beratschlagen“ Aus der Fassung dieses Paragraphen hat man folgern wollen, dass, da er eigentlich dem Könige nur die Initiative im Bereiche der konstitutionellen Gesetzgebung ausdrücklich vorbehalte, ein gleicher Vorbehalt auf die nicht konstitutionelle Gesetzgebung aber nirgends vorliege, dieser § 7 somit das Recht der Stände begründe, auf dem Gebiete der letzteren durch Gesetzesvorschläge die Initiative zu ergreifen. Die Erfahrung hat jedoch bewiesen — so führt Murhard[2]) aus — dass in Bayern die Staatsregierung auch diese Initiative als ein ihr ausschliesslich gebührendes Recht mit einer Art Eifersucht bewacht, förmliche Gesetzesvorschläge auch dieser Klasse von Seiten der Ständeversammlung als unzulässig zurückgewiesen hat, sodass die Kammern in Bayern in der Praxis darauf rudiziert sind, ihren Einfluss auf den Nichtgebrauch der gesetzgebenden Gewalt von Seiten der regierenden Gewalt bloss in der Form der ihnen ausdrücklich verstatteten Wünsche und Anträge zu üben.

Aus der bayrischen Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818

---

[1]) Vgl. Verfassung Bayerns vom 26. Mai 1818, Titel VII, § 19.
[2]) Vgl. Murhard, a. a. O., S. 225 fg.

selbst suchte auch Behr[1]) den Beweis zu führen, dass den Kammern ein verfassungsmässiges Recht zustehe, nicht etwa um die Regierung zu bitten um eine Initiative zu einer authentischen Erklärung der Verfassung, sondern selbst einen Antrag auf solch eine Erklärung zu stellen oder die Initiative dazu zu geben. Er meinte, dass gar kein Zweifel darüber obwalten könnte, dass Anträge auf authentische Interpretation von Stellen der Verfassungsurkunde zum Wirkungskreise der Stände in Bayern gehörten, denn der § 7, Titel X der Verf.-Urk. verordne lediglich, dass nur die Vorschläge zu Abänderungen in den Bestimmungen der Verfassungsurkunde oder zu Zusätzen derselben allein vom Könige ausgehen könnten, der authentischen Interpretation aber sei hier keine Erwähnung getan und bei Bestimmungen der Art finde eine Ausdehnung[2]) absolut nicht statt; auch habe der Landtagsabschied vom Jahre 1819 nur die Zulässigkeit — wiewohl auch dies gegen den Buchstaben und gegen den Geist der Verfassung — von Bitten um Veranlassung einer Initiative auf einen Zusatz zu der Verfassung abgewiesen, ohne die authentische Interpretation mit einer Silbe zu erwähnen. —

In „**Württemberg**“ konnten nach der alt-württembergischen Verfassung die Gesetzentwürfe nur vom Herzog ausgehen, der sie in einer feierlichen Audienz der Landschaft übergab. Eine ständige landständische Proposition bearbeitete die herzoglichen Propositionen und trug sie der Ständeversammlung vor, die dann nach Stimmenmehrheit ihren Beschluss fasste und diesen durch den Geheimenrat dem Herzoge zuschickte.

Auch die spätere Württembergische Verfassungs-Urkunde vom 25. September 1819 gewährte das Initiativrecht allein und ausschliesslich dem König, den Ständen auf der andern Seite nur das Recht der Petition und Beschwerdeführung, id est, das Recht, bei der Regierung in Beziehung auf Mängel und Missbräuche, die sich bei der Staatsverwaltung ergaben, Wünsche, Vorstellungen und Beschwerden bei dem Könige vorzutragen[3]). In der Zwischenzeit, solange die Stände nicht versammelt waren, tagte ein permanenter ständischer Ausschuss, der insbesondere die von der Regierung vorgelegten Gesetzentwürfe zur künftigen Erörterung und Beratung vorzubereiten hatte[4]).

---

[1]) Siehe Behr in seiner kritischen Beleuchtung der Verhandlungen des Baierschen Landtags 1827 28, Band I, S. 6 f.; vgl. auch: Bedürfnisse und Wünsche der Bayern, begründet durch freimütige Reflexionen über die Verfassung, die Gesetzgebung und Verwaltung des Baierschen Staates, Stuttgart 1830, S. 61 f.

[2]) Vgl. auch Murhard, a. a. O., S. 226—27 u. f.

[3]) Vgl. insbesondere württemberg. Verf.-Urk. vom 25. Sept. 1819, §§ 173, 124 und 179.

[4]) Vgl. auch K. v. Mohl, Staatsrecht des Königreichs Württemberg. Tübingen 1829, T. I, § 112.

Die Verfassungsurkunde für das Grossherzogtum **Baden** vom 22. August 1818 bestimmte, dass kein — die Verfassungsurkunde ergänzendes, erläuterndes oder abänderndes — Gesetz ohne Zustimmung einer Mehrheit von zwei Dritteilen der anwesenden Ständemitglieder einer jeden der beiden Kammern gegeben werden durfte und forderte in allen andern, die „Freiheit der Personen oder das Eigentum“ [1]) betreffenden allgemeinen neuen Landesgesetzen, oder zur Abänderung oder authentischen Erklärung der bestehenden, die Zustimmung der absoluten Mehrheit in beiden Kammern [2]). Trotz dieser entscheidenden Anteilnahme an der Gesetzgebung gewährte sie andererseits aber den Kammern nur das Recht der Vorstellung und Beschwerde: Sie konnten den Grossherzog, mit Angabe der Gründe, um den Vorschlag eines Gesetzes bitten.

Nach der alten Verfassungsurkunde des Grossherzogtums **Hessen** vom 17. Dezember 1820 wurde bestimmt, dass Gesetzesvorschläge nur von dem Grossherzog an die Stände, nicht von den Ständen an den Grossherzog gebracht werden können. Zwar konnte ohne Zustimmung der Stände kein Gesetz „gegeben, aufgehoben oder abgeändert“ werden, andererseits aber stand ihnen jedoch nur das Recht zu, im Wege der Petition, auf neue Gesetze, sowie auf Abänderung oder Aufhebung der bestehenden anzutragen [3]).

Die Verfassungsurkunde des Grossherzogtums Sachsen-Weimar vom 5. Mai 1816 gab den Landständen nicht nur das Recht, an der Gesetzgebung in der Art teilzunehmen, dass neue Gesetze, welche das Allgemeine angehen, ohne ihren vorgängigen Beirat und ihre Einwilligung nicht erlassen durften, sondern auch die Befugnis, dem Fürsten Vortrag zu tun über Mängel und Missbräuche in der Gesetzgebung und in der Verwaltung des Landes, mit gutachtlichen Vorschlägen zur Abstellung derselben: In dieser Beziehung stand also den Landständen die Gesetzgebungsinitiative zu [4]).

In der Sachsen-Koburgschen Verfassungsurkunde vom 8. August 1821 wurde bestimmt: Die Stände sind befugt, sich mit den Gegenständen zu beschäftigen, die sich auf die Gesetzgebung, auf die Finanzverwaltung und auf gemeinschaftliche Beschwerden beziehen. Gesetzentwürfe können jedoch nur vom Landesherrn an die Stände, nicht von den Ständen an den Landesherrn gebracht werden [5]). — Das Sachsen-Meiningensche Grundgesetz vom 4. September 1824 gestand den Landständen

---

[1]) Siehe hierzu den § 17 unserer Arbeit.

[2]) Vgl. hierzu bad. Verf.-Urk. von 1818, §§ 64 und auch 65.

[3]) Vgl. Verfassungs-Urkunde des Grossherzogtums Hessen vom 17. Dezember 1820, insbesondere den Artikel 76.

[4]) Siehe W. Schweizers öffentl. Recht des Grossherzogtums Sachsen-Weimar 1825, T. I, § 54.

[5]) Verf.-Urk. Sachsen-Koburgs vom 8. Aug. 1821, Abt. III, Kap. 12, § 5.

das Recht zu, dem Fürsten Vortrag zu tun über Mängel und Missbräuche in der Gesetzgebung und in der Staatsverwaltung. — Für das Fürstentum Schwarzburg-Rudolstadt räumte die Verordnung vom 21. April 1821 den Landesrepräsentanten das Recht ein, alle Mängel und Gebrechen in der Landesverwaltung und Vollstreckung der Gesetze, die zu ihrer Kenntnis kämen, dem Landesfürsten anzuzeigen, von einem Initiativrecht derselben bei der Gesetzgebung war keine Rede.

Im Fürstentum Schaumburg-Lippe galt gemäss der Verordnung vom 15. Januar 1816 wegen Einführung einer landständischen Verfassung, dass die Landstände unter anderm auch das Recht haben sollten, über Gegenstände der allgemeinen Wohlfahrt dem Fürsten Vorschläge zu machen und ihre Bedenken und Beschwerden über etwaige Missbräuche oder Unregelmässigkeiten im öffentlichen Dienste, mit den ordentlichen Beweisen belegt, bei demselben anzubringen. Die Verordnung fügte hinzu, dass über die Art und Weise der Ausübung der Rechte der Landstände, diesen demnächst eine ausführliche Anweisung zugehen sollte.

Gemäss der Verfassungs-Urkunde des Fürstentums Lippe vom 8. Juni 1819 stand den Landtagsabgeordneten das Recht des Vorschlags, der Anzeige, der Erinnerung zu bei Gegenständen, welche die Wohlfart des Landes, die Vervollkommnung der Gesetzgebung betrafen. — Der Entwurf[1]) der revidierten Landschaftsordnung des Herzogtums Braunschweig vom 30. September 1831 bestimmte: Die Ständeversammlung ist berechtigt, dem Landesfürsten Vorschläge zu Gesetzen, allgemeinen Verfügungen usw. zu machen. Diese Vorschläge werden genau geprüft werden. —

Zum Schluss mag noch kurz auf Hannover und Sachsen eingegangen werden.

Der Entwurf eines Staatsgrundgesetzes für das Königreich Hannover vom November des Jahres 1831 bestimmte[2]) — noch im Einklang mit dem Patente, die Verfassung der allgemeinen Ständeversammlung des Königreichs Hannover betreffend vom 7. Dezember des Jahres 1819 — dass Gesetzentwürfe nur von Seiten der Regierung an die Stände gelangen könnten, jedoch konnten auch diese auf Erlassung neuer oder abzuändernder Gesetze antragen. — Auch die Verfassungsurkunde des Königreichs **Sachsen** vom 4. September des Jahres 1831 bestimmte[3]) expressis verbis: Gesetzentwürfe können nur von dem Könige an die Stände, nicht von den Ständen an den König gebracht werden. Die Stände können aber auf neue Gesetze, sowie auf Aufhebung oder Abänderung der bestehenden antragen.

---

[1]) Vgl. hierzu Entwurf der revid. Landschaftsordnung des Herzogtums Braunschweig vom 30. Sept. 1831 den § 125 insbesondere.

[2]) Siehe § 11 des Entwurfs.

[3]) Vgl. insbesondere den § 85 der Verf.-Urk. des Königreichs Sachsen vom 4. September 1831.

Vierter Abschnitt.

Rückblick und Ausblick.

§ 14.

Kurzer Rückblick auf den ersten und Ausblick auf den Hauptteil unserer Arbeit.

Blicken wir nun einmal kurz auf den historischen Teil unserer Arbeit zurück, so erhalten wir etwa folgendes Fazit. In sämtlichen der betrachteten deutschen Verfassungen stand dem Regenten das Recht der gesetzgeberischen Initiative zu, in keinem der Länder aber konnte etwa von einer Einräumung der ausschliesslichen Ausübung der gesetzgebenden Gewalt und mithin auch der Initiative an die Landstände die Rede sein: Das deutsche Staatsrecht gestattete eben eine solche nach den in der deutschen Bundesakte und der Wiener Schlussakte aufgestellten staatsrechtlichen Grundsätzen nicht.

Andererseits gewährten die deutschen Verfassungen den Landständen ohne Ausnahme das Recht der Petition, id est, die Befugnis, in gleichem Masse wie alle Untertanen oder einzelnen Staatsbürger, ohne dass es hierzu der Aufforderung von Seiten der Regierung oder des Regenten bedurfte, das Staatswohl betreffende Anträge, Vorstellungen, Vorschläge, Bitten, Wünsche, Anzeigen, Erinnerungen, Beschwerden und Reklamationen vorzubringen.

Ausser diesem Recht der Petition war ferner in den meisten deutschen Verfassungen den Landständen auch das effektive Recht eingeräumt, dass einmal kein neues Gesetz gegeben, kein bestehendes abgeändert oder abgeschafft werden sollte, zu dem sie nicht eingewilligt, dem sie nicht beigestimmt hatten, andererseit sie aber auch befugt sein sollten, ein neues Gesetz vorzuschlagen oder zu beantragen. Allein besonders in letzterer Hinsicht liessen die einzelnen deutschen Verfassungsurkunden an Klarheit und Bestimmtheit viel vermissen. Zwar war in einigen der Verfassungen wohl die Zustimmung der Stände zu neuen Gesetzen und zu Abänderungen bestehender erforderlich, andererseits hatte jedoch die Regierung sich die gesetzgeberische Initiative — sei es nun mehr oder minder ausdrücklich — vorbehalten.

In **keiner** einzigen neueren deutschen Staatsverfassung war tatsächlich bis 1848 die Initiative bei der Gesetzgebung **gleichmässig** sowohl der Regierung wie auch der Ständeversammlung auf eine bestimmte und ausdrückliche Weise zuerteilt Die neueren Verfassungen der deutschen Staaten räumten zwar den Landständen die Befugnis zu Anträgen auf die Erlassung neuer oder abzuändernder Gesetze ein, — ein Recht, dass ohne Zweifel schon

weit mehr bedeutet, als das in anderen deutschen Verfassungen vorkommende kümmerliche Petitionsrecht —, allein dadurch wurde, — wie auch Pölitz und Murhard urteilen — die so ungemein wichtige Frage nach der Initiative der Gesetze bei weitem noch nicht erschöpft. — Als allgemeines Fazit ergibt sich also der Satz, dass bis 1848 in fast allen deutschen Verfassungen der **Regent** für **allein** und ausschliesslich befugt zu erachten war, die Initiative bei der Gesetzgebung auszuüben; von einer anderen Initiative als derjenigen des Monarchen konnte bis dahin kaum die Rede sein. Noch mehr! Man hatte sich im Laufe der Zeiten tatsächlich daran gewöhnt, dass man es schliesslich als etwas durchaus Natürliches und Selbstverständliches ansah, dass der Fürst für sich allein die Initiative in Anspruch nahm und keinem anderen dieses Recht zugestehen wollte. Diese Anschauung hatte sich derart eingebürgert, dass man der festen Überzeugung war, dass es gar nicht anders sein dürfte oder könnte. Was Wunder, dass bei solchen allgemeinen Anschauungen auch die Reichspublizisten in ihrer weitaus grössten Mehrzahl, insbesondere die monarchischen Staatsrechtslehrer, auch die ausschliessliche Initiative des Fürsten ganz und gar als notwendiges Prärogativ des Monarchentums hinstellten.

In **England** bestand nun zwar schon lange Zeit eine vollständige Teilung der gesetzgebenden Gewalt und ganz andere Verteilung der Initiative; allein die in diesem Insellande zur Ausbildung gekommenen Formen konnten weder in Deutschland noch in anderen Ländern zum Vorschein kommen. Man betrachtete England als den politischen Musterstaat, in dessen Verfassungsformen das ganze Geheimnis seiner Freiheit und seines Geschicks enthalten sein sollte. Vor der Mitte des so bewegten 18. Jahrhunderts schon, hat auch die englische Verfassung tatsächlich unauslöschliche Eindrücke auf dem Kontinent erzeugt. Aber es ist doch nicht zu vergessen, dass auch die Verfassung Englands nicht so sehr das Werk menschlicher Einsicht und Erfahrung, als vielmehr das Ergebnis zufälliger Umstände und einer gewissen Notwendigkeit war. Ausserdem war in Deutschland wie überhaupt auf dem Kontinent durch die ganz anderen Zustände und Verhältnisse eine ganz andere Auffassung von dem ganzen Wesen der parlamentarischen Regierung überhaupt bedingt, denn wir müssen doch nicht blos prüfen, was man gefunden, sondern mehr noch das, was man gesucht hat. Daher kam es, dass man auch weder in Deutschland noch in einem andern Staate des Kontinents überhaupt daran dachte, eine so überaus wesentliche Veränderung, wie die Teilung der gesetzgebenden Gewalt in die bestehenden Verfassungen zu übernehmen; so kam es, dass die Monarchen in Deutschland unentwegt sich des ungeteilten Besitzes der gesetzgebenden Gewalt und mithin auch der Initiative bei der Gesetzgebung erfreuen konnten.

Auch Montesquieu kannte die wirkliche Entstehung der englischen Verfassung nicht. Zwar ergänzte er das Fehlende mit schillernder Vielseitigkeit und französischem Scharfsinn aus antiken und mittelalterlichen Ideen zu einem System der Teilung und des Gleichgewichts der Gewalten; zwar trug er durch seine Ausführungen viel zur Verbreitung einer grösseren Kunde von dem britischen Staatswesen auf dem ganzen Festlande, also auch in Deutschland, bei; allein, auch er vermochte keine einzige Regierung dahin zu bringen, die Einrichtungen Englands nachzuahmen, obwohl man eigentlich leicht dazu im Stande war, denn Adel und Prälaten, Ritterschaften und Stände, alle Grundlagen eines Parlaments, waren ja auch im Mittelalter bei uns vorhanden gewesen — ausgeprägter noch als in England. Allein, wie gesagt, noch sollte dem Kontinent versagt bleiben, was in England so ehrenvoll mit der Rechtssicherheit und Blüte des Landes bestand, noch kam auch in Deutschland niemand darauf, sich die britischen Einrichtungen zum Vorbild zu nehmen.

Auch von **Frankreich** her wurde der Theorie von der Initiative anfangs mehr geschadet als Nutzen zugefügt, indem die französische Revolution zwar gerade auf den Gebieten des Staatsrechts und der Staatskunst den weiteren Forschungen neue Bahnen wies, aber andererseits doch die Devise einer scharfen und strengen Trennung der Gewalten, der verschiedenen Zweige oder Funktionen der Souveränität, aufrecht erhielt.

Erst die weiteren emsigen Forschungen auf dem Gebiete der Staatswissenschaften führten nach und nach immer mehr zu der Einsicht, dass nicht scharfe und strenge Trennung der verschiedenen Akte der Gesetzgebung und Verteilung an die verschiedenen Gewalten, sondern nur eine harmonische Wechselwirkung der öffentlichen Gewalten im Staate eine Vervollkommnung des Repräsentativsystems herbeiführen könne. Seitdem ist auch in Deutschland wie in ganz Europa das Gefühl zurückgeblieben, dass keine Zufriedenheit zurückkehren, kein Fortschritt zu einem kräftigen Staatswesen gemacht werden könne ohne derartige Institutionen. Zwar war nun auch Deutschland durch seine monarchische Regierungsform und den tiefgehenden Kampf der Parteien genötigt, zuvor die Grundlagen einigermassen zu legen, bevor man auch hier zu den Formen des Parlamentssystems übergegangen ist.

War man aber zu einer Teilung der gesetzgebenden Gewalt übergegangen, so war nun zu entscheiden, **wem** man die Gesetzesinitiave zuerteilen wollte, der Regierung oder der Volksrepräsentation, oder beiden gemeinsam und ob es nicht zweckmässig sein dürfte, der einen oder andern Gewalt nur eine mittelbare oder indirekte Initiative einzuräumen? Aufgabe der Staatsweisheit war es, darüber zu entscheiden; wie aber diese Fragen für Deutschland beantwortet worden sind, werden wir im nächsten Teile vor Augen führen.

ZWEITER TEIL.

Recht und Praxis der Gesetzgebungsinitiative in Deutschland nach geltendem Recht.

Erster Abschnitt.

Grundlegende Erörterungen.

§ 15.

Vorbemerkung.

Am 18. Januar 1871 ging „des Volks Gebet, die Ahnung mutiger Weisen, des Jünglings Hoffen und der Traum der Greisen in Erfüllung". Jetzt hatte der Krieg als ultima ratio im Leben der Völker die Grundlage für die vom nationalen wie welthistorischen Standpunkte bedeutsamste Staatenbildung der neuesten Zeit, das neue Deutsche Reich geschaffen, sodass König Wilhelm im Versailler Schloss die deutsche Kaiserkrone annehmen konnte. Aber auch in keinem andern Staate sind die staatsrechtlichen Verhältnisse so verwickelt, wie gerade hier, in keinem andern Staate ist es so überaus schwierig, seinem Wesen und insbesondere eigentümlichen Institutionen gerecht zu werden, wie im Deutschen Reiche. Nur zu leicht ist man geneigt, sich bei der Auslegung der Verfassung eines Staates von Reminiscenzen an „gewohnte frühere Verhältnisse" leiten zu lassen[1]), die Erklärung und oft das Vorbild des Gewordenen im Althergebrachten, in dem gewaltigen Repertorium überlieferten Staatsformen und Organe zu suchen[2]). Auch in Deutschland sprach man zur Zeit der

[1]) Vgl. die Thronrede zur Eröffnung des norddeutschen konstituierenden Reichstags; Stenographische Berichte der Sitzungen des Reichstags 1867, S. 1.

[2]) Vgl die Ausführungen Laskers und von Gerbers im norddeutschen konstituierenden Reichstage; der erstere Sten.-Ber., S. 124ff. und von Gerber, S. 117 u. fg.

Entstehung des Reichs ganz allgemein von der Wiederherstellung des alten Reiches, von der Erneuerung des mittelalterlichen Kaisertums. In der Kaiserwürde sah man das alte Symbol der Einheit, Kraft und politischen Macht der Nation wieder aufgerichtet, erblickte in Wilhelm I. den Nachfolger der mittelalterlichen Kaiser, ebenso wie diese einst als die Nachfolger der römischen Imperatoren betrachtet worden waren, kurz: aus der äussern Gemeinsamkeit der Namen „Kaiser und Reich" glaubte man mit Recht — und dies entsprach nur zu lebhaft dem oben geschilderten Bedürfnis, neue Tatsachen und neue Rechtsverhältnisse mit früheren in ununterbrochene Konitunität zu setzen — auf eine Identität der ihnen zu Grunde liegenden Institutionen schliessen zu dürfen. Allein, mag diese Vorstellung auch noch so sehr im Volke verbreitet, mag sie noch so sehr dem Empfinden der Volksseele entsprechen und auch ferner politisch und historisch zu rechtfertigen sein, — juristisch ist sie jedenfalls unbegründet und können daher Schriftsteller, welcher dieser Auffassung huldigen, weder hinsichtlich des Wesens des stolzen, in den Jahren 1867 und 70 errichteten Baues, des Deutschen Reiches, noch hinsichtlich irgend einer Institution, noch irgend einer Verfassungsbestimmung desselben zu einem klaren, richtigen und befriedigenden Ergebnis kommen. „Grosse Völker kopieren nicht, grosse Völker in grossen Umständen sind immer neu", diese Worte[1]) Miquels im konstituierenden Reichstage treffen im besten und wahrsten Sinne des Wortes auf das Deutsche Reich zu.

Die staatsrechtlichen Verhältnisse im neuen Deutschen Reich weisen in der Tat — wie wir noch kurz sehen werden — von denjenigen des alten Deutschen Reichs eine so **fundamentale** und einschneidende **Verschiedenheit** auf, dass von vornherein die Vermutung nahe liegt, sie werde auf den meisten Gebieten des Staatslebens zu Tage treten müssen, vor allem aber auf dem vornehmsten Gebiete, dem der Gesetzgebung und auf diesem Gebiete aber vor allem aber auch eine ganz andere Verteilung der Macht der gesetzgebenden Faktoren und hiermit der legislativen Initiative bedingen. Wollen wir aber im vorliegenden Hauptteil unserer Arbeit die Frage nach der Gestaltung der Praxis und der Verteilung des Rechts der Gesetzgebungsinitiative in Deutschland nach geltendem Recht zum Gegenstande unserer Erörterungen machen, so müssen wir vorher, ähnlich wie wir dies im vorhergehenden historischen Teil gemacht haben, die Frage nach der rechtlichen Natur des neuen Deutschen Reichs zum Ausgangspunkte unserer Betrachtungen machen. Auch hier und insbesondere bei der Erörterung über die Verteilung der gesetzgeberischen Initiative würde es u. E. unzweckmässig sein, mit einer Aufzählung

[1]) Vgl. Miquel im norddeutschen konstituierenden Reichstag; in den Sten.-Ber., S. 112.

der die Initiative betreffenden Bestimmungen zu beginnen. Wie fast immer, so könnte auch hier eine Forschung, die von einer womöglich wortgetreuen Interpretation der einzelnen Verfassungsbestimmungen ihren Ausgangspunkt nimmt, zu keinem befriedigendem Ergebnis führen. Nur wenn wir den Geist auf uns wirken lassen, der den stolzen Bau unseres Reiches durchweht, wenn wir ihn als Ganzes, als einheitlichen Organismus unter dem lebendigen Eindrucke der Gegenwart zunächst betrachten, können wir für unsere späteren Ausführungen ein sicheres Fundament gewinnen, kann es uns gelingen, Geist und Tragweite der uns insbesondere hinsichtlich der Initiative und der damit in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Artikel der Reichsverfassung zu ergründen, etwaige Streitfragen zu entscheiden. — Ferner hielten wir es für zweckmässig, in den grundlegenden Erörterungen auch einen, wenn auch nur kurzen Blick auf die Kompetenz der Gesetzgebung, den konstitutionellen Begriff des Gesetzes, den Begriff, Weg und Gegenstand der Gesetzgebung zu werfen.

§ 16.

Die rechtliche Natur des neuen Deutschen Reichs.

Der Streit über die Staatsform des heutigen Deutschen Reichs dreht sich vor allem um die Beantwortung der Frage, ob das Reich eine juristische Person des öffentlichen Rechts oder ein Rechtsverhältnis unter den das Deutsche Reich bildenden Staaten ist: Ein (Bundes)staat oder ein Staatenbund. — Bevor wir aber unsern Standpunkt hierzu direkt darlegen, scheint es zweckmässig und erforderlich, uns vorher die Unterscheidungsmerkmale dieser beiden Gebilde kurz zu vergegenwärtigen.

Das erstere der genannten staatsrechtlichen Gebilde, der **Bundesstaat,** ist ein souveräner Staat, ein zur Rechtspersönlichkeit zusammengefasstes Staatsvolk, aber so organisiert, dass ihm nicht souveräne Staaten — die Gliedstaaten — eingegliedert sind. Während aber die Rechtswissenschaft wohl im Stande ist, das Vorhandensein und die Eigenschaften des Bundesstaates zu erklären, so spottet dagegen die Entstehung desselben, wie allgemein das Entstehen eines jedweden Staates als ein zwar rein natürlicher, aber sich ausserhalb der Rechtsordnung vollziehender Vorgang, jedweder juristischen[1]) Erörterung. Unmöglich kann man das Ent-

[1]) Ebenso Gierke bei Schmoller, S. 1153; Yellinek. Staatenverbindungen, S. 262, 264; Allgemeine Staatslehre, S. 756; insbesondere ausführlich, das Recht des modernen Staates, S. 212 ff., S. 708 mit Bezug auf die Reichsgründung: ferner Bornhak, Allgemeine Staatslehre, S. 17; Zorn, Staatsrecht, I, S. 30 und derselbe in den Annalen 1884, S. 477; für die gegenteilige Ansicht: Arndt, Verordnungsrecht, S. 13 und auch Brie, Staatenverbindungen, S. 7.

stehen des Bundesstaates, wie auch das irgend eines andern Staates vor allem auf einen Vertrag[1]) zurückführen: Nie und nimmer ist es durch einen Vertrag möglich, ein Wesen zu schaffen, das völlig ausserhalb der Paziszenten steht und diesem übergeordnet ist[2]). Als blosse Vorbereitungshandlungen sind daher alle Verträge, die die späteren Gliedstaaten etwa geschlossen haben, alle Beratungen, die sie etwa gepflogen haben und alle Gesetzgebungen, die sie schliesslich etwa hinsichtlich der Gestalt des neuen Staatswesens vorgenommen haben, anzusehen: Das künftige neue Staatswesen vermögen diese Vorbereitungshandlungen nicht zu schaffen; nein, in die Erscheinung ins Leben tritt dieser neue Staat erst durch die faktische Ausübung der Herrschaft[3]), als real wirkende Macht über Land und Leute. — Dasselbe aber, was wir oben von dem Bundesstaat hinsichtlich seiner Entstehung ausführten, gilt jedenfalls auch für das Inslebentreten seiner Ordnung, seiner Verfassung, durch die er sich organisiert, wodurch er zur willens- und handlungsfähigen Persönlichkeit wird, durch die seine Organe geschaffen werden, denn: Wie für einen jeden andern Staat, so ist auch für den Bundesstaat der Akt der Staatsschöpfung identisch mit dem Akt der Verfassungsschöpfung[4]). Das Inslebentreten der Verfassung eines neu entstehenden Staates, der „ersten" Verfassung desselben, ist daher auch eine juristisch nicht erklärbare Tatsache: Dieser bringt sie uno actu mit der Geburt[5]) auf die Welt[6]). — Durch die Schöpfung erhält der Bundesstaat Souveränität; die sämtlichen nunmehrigen Gliedstaaten stellen ihre sämtlichen Herrschaftsrechte, überhaupt ihre gesamte staatliche Existenz bedingungslos zur Disposition der bundesstaatlichen Staatsgewalt. Zwar ist ihnen ein Kreis von Rechten vorbehalten, indem sie — innerhalb der verfassungsmässigen Schranken, was durch die souveräne Gewalt kontrolliert wird[7]) — beliebig Beschlüsse fassen, Handlungen, die

[1]) Über die Vertragstheorie, vgl. Yellinek, Staatenverbindungen, S. 255—62, insbesondere S. 257; vgl. auch Seydels Bundesstaatsbegriff, S. 211, wo er nachweist, dass ein völkerrechtlicher Vertrag sich nicht in ein Verfassungsgesetz umwandeln kann.

[2]) Yellinek, Staatenverbindungen, S. 257; a. A. Hänel, Studien, I, S. 32 ff.; Mayer, Staatsrecht, S. 175.

[3]) Vgl. Yellinek, Staatenverbindungen, S. 271.

[4]) Yellinek, a. a. O., S. 265.

[5]) Siehe Laband, Staatsrecht, I, S. 33; Yellinek, a. a. O., S. 266; auch Zorn, Staatsrecht, I, S. 33 ff.

[6]) Zu beachten ist, dass die Schöpfung einer neuen Staatsform natürlich juristisch aus der bisherigen Rechtsordnung qualifiziert werden kann, wenn es sich nicht, wie im Text, um eine „erste" Verfassung des Staates handelt, sondern wenn eine bereits vorhandene Staatsgewalt — vgl. Laband, a. a. O.; Zorn, a. a. O., S. 34; Bornhak, a. a. O., S. 37; Yellinek, a. a. O., S. 267 — an die Stelle der bisherigen staatlichen Ordnung eine andere setzt.

[7]) Vgl. v. Mohl, Reichsstaatsrecht, S. 37, wo er trotzdem eine Teilung der Souveränität für das Deutsche Reich behauptet; siehe auch Waitz, in Kieler Monatsschrift 1853, S. 494 ff., wo er das Wesen des Bundesstaats auf

von der Bundesgewalt nicht sistiert werden können, vornehmen oder auch nach eigenem Willen Normen setzen dürfen; es geht aber nicht an, dass ihnen die Bundesgewalt etwa durch Vertrag gewisse Rechte absolut überliesse, denn dadurch würde ein Widerspruch mit dem Begriffe eines souveränen Staates begründet: Ein Herrscher kann nicht mit dem ihm unterworfenen Untertanen paziszieren. Der Vertrag ist die Form des Verkehrs Gleichberechtigter, wo aber rechtlich ein Verhältnis der Über- und Unterordnung gegeben ist, vollziehen sich die Lebensverhältnisse nicht in einem Sichvertragen, sondern im Befehlen und Gehorchen[1]). — Die Gliedstaaten sind der Bundesgewalt bedingungslos, ohne jeden Vorbehalt unterworfen; diese allein entscheidet im Zweifel über ihrer Kompetenz; von ihr allein hängt es ab[2]), ob sie durch Verfassungsänderung diese ihre Kompetenz ausdehnen oder einengen, ob sie den Gliedstaaten bestehende Rechte entziehen oder aber neue Rechte zur selbständigen Ausübung übertragen will. Das Interesse des Bundesstaats geht stets dem partikularen Interesse der Gliedstaaten unbedingt vor, sodass diese sich nie einem Beschlusse des Bundesstaates — und mag dieser auch noch so sehr ihr eigenstes Interesse in Mitleidenschaft ziehen — widersetzen oder gar ihren Austritt aus demselben erklären können. Die Herrschaft der Zentralgewalt schliesslich erstreckt sich nicht nur direkt auf die Gliedstaaten, sondern auch unmittelbar auf die einzelnen Staatsbürger[3]), die somit Untertanen sowohl des Bundesstaates, als auch der einzelnen Gliedstaaten sind.

Wir haben bisher den Bundesstaat einer kurzen Erörterung unterzogen, im Folgenden müssen wir auch noch den Staatenbund in knappen Zügen zu charakterisieren versuchen. — Vom **Staatenbund** gilt theoretisch in der weitaus grössten Mehrzahl der wesentlichen Punkte das gerade Gegenteil des vom Bundesstaate Gesagten. Der Staatenbund ist nicht wie der Bundesstaat ein staatsrechtliches Gebilde, ein Staat, ein Rechtssubjekt, sondern er ist umgekehrt ein Gebilde des Völkerrechts, ein völkerrechtlicher Verein, ein Rechtsverhältnis[4]). Ins Leben tritt der Staatenbund durch Vertrag der einzelnen souveränen Staaten, durch

---

eine Teilung des Souveränität zwischen Zentral- und Gliedstaatsgewalt zurückzuführen sucht; die Unhaltbarkeit der Ansicht hat auch Seydel, Bundesstaatsbegriff, S. 195—208 erwiesen.

[1]) Vgl. Hänel, Studien, I, S. 33; auch Yellinek, Staatenverbindungen, S. 272, 295.

[2]) Siehe Yellinek, a. a. O., S. 294 ff.

[3]) Ebenda, S. 282 ff.

[4]) Vgl. hierzu Zorn, Staatsrecht, I, S. 69; Laband, Staatsrecht I, S. 52 fg ; Bornhak, a. a. O., S. 231 ff., 243 ff.; v. Mohl, Staatsrecht, S. 28; Triepel, S. 91; Yellinek, Staatenverbindungen, S. 178. Entgegen der herrschenden Ansicht fassen Hänel und Mayer auch den Staatenbund als Rechtssubjekt, als juristische Person auf; siehe Hänel, Studien, I, S. 42 und Meyer, Staatarecht, S. 40 ff.

Verträge können diese ihr gegenseitiges Verhältnis auch wieder abändern. Von einem über ihnen stehenden neuen, sie beherrschenden Staatswesen kann keine Rede sein; sie beschränken sich zwar vertragsmässig in der Ausübung gewisser Hoheitsrechte, aber einen Verzicht auf die Souveränität bezwecken die Vertragsstaaten keineswegs: Während also im Bundesstaat die Zentralgewalt mit Souveränität ausgestattet ist, bleiben im Staatenbund die verbündeten Staaten souverän; während die Zentralgewalt im ersteren das Organ einer selbständigen Staatsgewalt ist, ist das Zentralorgan des Staatenbundes das gemeinschaftliche Organ der einzelnen verbündeten Staaten[1]). Das Zentralorgan des Staatenbundes übt daher auch nur soviel Hoheitsrechte aus, als ihm die einzelnen Vertragsstaaten übertragen haben; für eine Erweiterung der Beschränkung des Umfanges dieser Rechte ist daher auch nur der Wille der verbündeten Staaten massgebend. — Kein begrifflicher Unterschied ist aber in dem Umfang der dem Zentralorgan übertragenen Rechte und in der Art und Weise, wie diese ausgeübt werden, zu suchen, denn: Staatenbund und Bundesstaat können sich hinsichtlich ihrer Grenzen — wie der von John C. Calhoun in abstracto konstruierte und in der Konföderation der amerikanischen Sezessionsstaaten in praxi durchgeführte Staatenbund zeigt — soweit nähern, dass kaum eine praktische Unterscheidung mehr möglich ist[2]). Die Ausübung sowohl der Gesetzgebung und Gerichtsbarkeit als auch der Verwaltung steht diesem „federal government" zu; die Bürger der einzelnen Vertragsstaaten sind — ohne dass es dazu eines besonderen Beschlusses von ihrer Seite bedürfte — direkt an die Beschlüsse des Zentralorgans gebunden, der Sozietätsgewalt unmittelbar unterworfen[3]). Etwas, dem Begriffe des Staatenbundes Widersprechendes kann schliesslich weder in der Herrschaft des Majoritätsprinzipes bei der Willensbildung, insbesondere bei Änderungen des Bundesvertrages und Kompetenzerweiterungen — was in der Literatur vielfach als einziges Kriterium für das Vorhandensein des Bundesstaates gehalten wird[4]) — gesucht werden, noch schliesslich, wie das federal government zeigt, etwa in dem Vorhandensein gemeinschaftlicher Organe oder Institutionen, etwa eines gemeinsamen Parlamentes, einer gemeinschaftlichen Finanzquelle, eines gemeinsamen Heeres usw. Bekanntlich hielten sowohl der Münchener, als auch der sächsische und österreichische Entwurf zur Reform

---

[1]) Vgl. Yellinek, Staatenverbindungen, S. 176; Hänel, Studien, I, S. 25.

[2]) Über John C. Calhoun; „Discourse on the constitution and government of the United States", vgl. die trefflichen Ausführungen Hänels Studien I, S. 24—27 und Yellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 747 f. und Staaten, verbindungen, S. 187—197.

[3]) Vgl. Thudichum, S. 587; Yellinek, Staatenverbindungen, S. 170; insbesondere v Mohl, S. 29; anderer Ansicht Hänel, Studien. I, S. 26.

[4]) Siehe Hänel, Studien, I, S. 49 ff.

der deutschen Bundesverfassung am Staatenbunde fest, planten aber trotzdem ein Nationalparlament[1]).

Nach unsern Ausführungen ist also als für den Staatenbund vor allem wesentlich anzusehen, dass die Bundesregierung den verbündeten Staaten nicht als eine von ihnen verschiedene Person übergeordnet ist, dass ihr nicht die Fähigkeit unbedingter, von dem Willen der Untergebenen unabhängiger Herrschaft zukommt, die verbündeten Staaten vielmehr souverän bleiben, dass die Bundesregierung ihren Grund in einem Vertrage hat und somit ihre Macht auf freiwilliger Delegation der Vertragstaaten beruht. Wir sagten, die verbündeten Staaten seien nur durch Vertrag verpflichtet, hieraus folgt aber, dass ihnen das Weigerungsrecht zusteht, einem, diesem Vertrage — ihrer Ansicht nach — nicht entsprechenden Akt der Zentralgewalt Folge zu leisten; daraus folgt weiter, dass sie sogar das Recht haben, falls sie den Vertrag durch einen vertragswidrigen Akt für gebrochen erachten, sich für überhaupt nicht mehr an den Vertrag gebunden[2]) zu erklären; ja, da ferner jeder völkerrechtliche Vertrag nur unter der clausula „rebus sic stantibus" geschlossen wird, so folgt schliesslich aus dem Wesen des Staatenbundes als eines vertragsmässigen Instituts für die Einzelstaaten logisch das Rechtsmittel, dass selbst wenn keinerlei Verletzung des Vertrages durch die Bundesgewalt konstatiert werden kann, diese trotzdem — wenn es ihrem eigenen Interesse dienlicher, ihr eigenes höchstes Interesse es ihrer Ansicht nach erforderlich macht[3]) — einfach ohne weiteres ihren Austritt aus dem Staatenbunde erklären können.

Ist nun aber das Deutsche Reich ein Staatenbund oder ein Bundesstaat? Blicken wir noch einmal kurz auf unsere obigen Ausführungen zurück, so sehen wir, dass der Unterschied zwischen Bundesstaat und Staatenbund in abstracto ein äusserst scharfer ist; das Hauptunterscheidungsmerkmal aber liegt, wie der erste Blick zeigt, in dem Satz: Dort Souveränität des Bundes, hier Souveränität der Glieder[4]). Schon hiernach ist zu vermuten, dass die Beantwortung der Frage, welches dieser Merkmale im Deutschen Reich in concreto zur Ausbildung gekommen ist, auch für die Beurteilung des rechtlichen Charakters desselben von entscheidender Relevanz sein wird.

Die Staatenbundstheorie hat ihren scharfsinnigsten Vertreter in **Max von Seydel** gefunden, indem dieser den von **Calhoun** konstruierten Staatenbund auf das Deutsche Reich übertragen hat.

---

[1]) Vgl. Yellinek, Staatenverbindungen, S. 186 fg.

[2]) Nullifikation und Sezession, absolut verboten den Gliedern des Einheits- oder Bundesstaats, folgen logisch als Rechtsmittel aus dem Wesen des Staatenbundes — vgl. Yellinek, a. a. O., S. 175, als eines vertragsmässigen Instituts.

[3]) Vgl. Hänel, Studien I, S. 26 ff.; Yellinek, a. a. O., S. 193—197.

[4]) Siehe Yellinek, Staatenverbindungen, S. 747.

Nach Seydels[1]) Auffassung ist die deutsche Verfassung ein Vertrag souveräner Staaten, deren keiner sich der Souveränität entäussern wollte und die sich nur zur gemeinsamen Ausübung gewisser Hoheitsrechte verbunden haben. Dieser Vertrag sei in Kraft getreten durch Verkündigung als Landesgesetz seitens der Einzelstaaten[2]).

Zur Widerlegung dieser auch u. E. unrichtigen Theorie müssen wir vor allem auf den Art. 78, Abs. 1 der Reichsverfassung, wonach dem Reiche die Möglichkeit der Verfassungsänderung und damit der Kompetenzerweiterung zusteht, zurückgreifen, denn dieser Artikel bestimmt: „Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Reichsgesetzgebung, sie gelten als abgelehnt, wenn sie im Bundesrate 14 Stimmen gegen sich haben". Kann aber das Reich durch eine jederzeit zulässige, in verfassungsmässiger Form erfolgende Willenserklärung den Kreis der ihm in der Verfassung zunächst zugewiesenen Aufgaben beliebig erweitern, ist dem Reiche keine Sphäre staatlicher Tätigkeit verschlossen oder steht — wie Laband ausführt — „die gesamte Rechtssphäre der Einzelstaaten zur Disposition des verfassungsmässig erklärten Willen des Reiches", entscheidet m. a. W. das Reich darüber, welche Gewalt ausser der seinigen und in welchem Umfange dieselbe innerhalb der deutschen Grenzpfähle zur Wahrnehmung von staatlichen Funktionen, zur Ausübung von Herrschaftsrechten berufen ist, so wird dadurch das ausschliessliche Selbstbestimmungsrecht der Einzelstaaten verneint und dem Reich die höchste Gewalt, die Herrschaft in den deutschen Landen, die Souveränität zugesprochen, so wird dadurch anerkannt, dass die Gründung des Reichs kein Vertrag, dass das Deutsche Reich kein blosser Staatenbund, sondern eine mit Herrschaft ausgestattete Idealpersönlichkeit des öffentlichen Rechtes, im wahren Sinne des Wortes ein Staat ist[3]).

Aus Artikel 78 geht aber nicht nur hervor, dass die Reichsgründung kein Vertrag ist, sondern es erhellt daraus auch zugleich die rechtliche Unzulässigkeit und Unrichtigkeit der Bezeichnung der Reichsverfassung als ein übereinstimmendes Landesgesetz der 25 deutschen Staaten, denn: Im Artikel 78, Abs. I, hat die Reichsverfassung einen für ein Landesgesetz unmöglichen Inhalt. Nie und nimmer geht es an, dass es der Inhalt etwa eines bayrischen

---

[1]) Vgl. Seydel, der Bundesstaatsbegriff, S. 226—242 und desselben Kommentar, S. 1 ff., S. 13 ff. Die Staatenbundstheorie hat auch, wie sich nicht leugnen lässt, in den Aktenstücken der verbündeten Regierungen wiederholt Ausdruck gefunden; vgl. vor allem die Erklärung von 1884, bei Seydel, Kommentar, S. 23 angeführt. Im Prinzip bekennt sich auch Arndt, Staatsrecht, S. 28 ff. und Kommentar, S. 55 ff., zur Ansicht Seydels, wie auch Meyer-Anschütz, Staatsrecht, S. 175 ff.

[2]) Vgl. vor allem Hänel, Studien I, S. 50—67, der dort eine treffende Kritik der Theorie Seydels gibt.

[3]) Vgl. Laband, Staatsrecht, I, S. 83 ff.; Zorn, a. a. O., S. 76 ff.; Hänel, St.-R., S. 796, 98.

Gesetzes wäre, dass ohne Zustimmung, ja gegen den Willen Bayerns der bayrischen Staatsgewalt Hoheitsrechte entzogen werden könnten. Nein! ein solcher Inhalt kann nur Gesetz derjenigen Gewalt sein, die auch die angegebene, die bayrische Staatsgewalt beschränken darf, einer Gewalt, die dieser übergeordnet ist. Artikel 78 und mithin die ganze Reichsverfassung kann deshalb nur Gesetz einer Reichsgewalt[1]), nur und allein ein Reichsgesetz sein[2]).

Wir sahen, dass das Deutsche Reich nicht als Staatenbund, sondern als souveräner Staat aufzufassen ist; zwar ist es kein Einheitsstaat, sondern ein **zusammengesetztes** Staatswesen, indem unter der Reichsgewalt begrifflich von dieser verschiedene, nicht souveräne Einzelstaaten bestehen. Während wir uns aber bei der Begründung dieser Ansicht auf die überwiegende Mehrzahl der Schriftsteller stützen konnten, — nur wenige konnten für eine entgegengesetzte Ansicht angeführt werden —, ist die Frage nach dem **Träger** der Reichsgewalt bei weitem umstrittener.

Der Begriff des Trägers der Staatsgewalt ist durchaus kein heute nur mehr historisch verständlicher, veralteter Ausdruck der Verfassungstexte, sondern der Ausdruck eines bestimmten, der Organisation der deutschen Monarchien zugrunde liegenden Systems[3]). — In den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts war es gelungen, die von jeher vorhandenen, mit dem geschichtlichen Werdegang der Territorien unvermeidlich verknüpften, die staatsbildenden Gedanken des Fürstentums von Gottes Gnaden verdunkelnden Ideen von privatrechtlichem Eigentum des Fürsten an seinem Territorium und privatrechtlichen Abhängigkeitsverhältnissen der Untertanen vom Fürsten, abzustreifen, war es ferner gelungen, sich aus dem Banne der als politisches Testament Ludwigs XIV. übernommenen Ideen von der absoluten Herrschaft des Fürsten über Land und Volk zu befreien, und waren diese Ideen durch die Lehre vom „Staate“ als dem Subjekte der Herrschaft und von dem Fürsten als dem obersten Organe desselben verdrängt worden[4]). Da nun aber der Wille und das Handeln des Staates nur durch Individuen zum Ausdruck kom-

---

[1]) Siehe auch Hänel, Studien I, S. 53 f.; Laband, I, S. 24, 30 fg.; Zorn, a. a. O., S. 28—30.

[2]) Vgl. Meyer, Staatsrecht, I, S. 283 ff.; Zorn, Staatsrecht, I, S. 76 ff.; Hänel, Staatsrecht (S. 796), Studien I, S. 53.

[3]) Siehe Meyer, Staatsrecht, S. 25 ff.; auch Rehm, Staatlehre, S. 150, 177 u. A. Yellinek, der in seinem Recht des modernen Staates I, S. 560 den Begriff vollständig verwirft, da er leicht zur Behauptung eines ausserstaatlichen Trägers der Staatsgewalt irreführe und, wenn man unter diesem ein Organ des Staates verstehe, nichtssagend sei.

[4]) Vgl. hierzu auch Hugo Grotius — De iure belli ac pacis Liber I, cap. III, § VII, 3 — wo er schon den Satz aufstellte: „subiectum commune summae potestatis est civitas, subiectum proprium est persona una pluresve“.

men kann, da sich in der Welt der realen Dinge mit der juristischen Persönlichkeit des Staates nichts anfangen lässt, also ein oder mehreren Individuen in letzter Linie die Entscheidung über Ziele und Wege der staatlichen Herrschaft zukommen muss, sieht das juristische System eine Persönlichkeit vor, die allen diesen Erfordernissen genügt: Eine Person, der die sämtlichen Machtmittel des Reichs zur Verfügung gestellt sind und bei der also die Herrschaft des Staates ruht, eine Persönlichkeit, mit deren Rechtsstellung die Rechtskontinuität des Staates und seiner Rechtsordnung verknüpft ist, indem sie kraft derselben den rechtsschirmenden Willen des Staates kundgibt, den „egoistischen Hebel des Zwangs in Bewegung setzt in der Form des Rechts", eine Persönlichkeit endlich, die als Individuum, als Mitglied des Staatsvolkes unter dem Recht stehend, auf die ihm von der Rechtsordnung gezogene Willenssphäre angewiesen ist: Einen Träger der Herrschaft, den Träger der Staatsgewalt.

Bei der Beantwortung der Frage, wer im Deutschen Reich der Träger der Staatsgewalt sei, wem hier die Souveränität zukomme, haben sich die Staatsrechtler in drei Gruppen gespalten: Die einen[1]) verfechten die Ansicht, dass die Souveränität dem Kaiser, die andern[2]), dass sie dem Corpus der Einzelstaaten, die dritten[3]) schliesslich, dass sie beiden zusammen zuzusprechen sei.

Auch **Bismarck,** der grosse Schöpfer der Reichsverfassung, hat zu dieser Frage wiederholt Stellung genommen und seine Meinung darüber klar zum Ausdruck gebracht; er brauchte u. a. Wendungen wie: „Die Souveränität ruht nicht beim Kaiser, sie ruht bei der Gesamtheit der verbündeten Regierungen" und „Der Repräsentant der eigentlichen Souveränität ist der die Bundesregierungen vertretende Bundesrat"[4]) und schliesslich „Der Bundesrat[5]) ist die Gesamtvertretung des wirklichen Souveräns im Bunde."

Die obige Ansicht Bismarcks, — Bismarks Ansicht muss um so mehr als autoritative Erklärung angesehen werden, als gerade der Abschnitt über den Bundesrat noch mehr als

---

[1]) So Bornhak, Arch. ö. R. VIII, S 425 ff.; v. Mohl, Staatsrecht, S. 34–44.; v. Ruville, S. 1 ff., der das Deutsche Reich direkt für einen monarchischen Einheitsstaat hält; vgl. auch v. Treitschke, Bund und Reich, S. 556, in zehn J. D. K., er hält das Deutsche Reich für eine nationale Monarchie mit bündischen Institutionen.

[2]) Vgl. Laband, Staatsrecht, I, S. 90; Zorn, Staatsrecht, I, S. 88—93; Meyer-Anschütz, S. 419 ff.

[3]) Siehe Hänel, Studien I, S. 63 ff., Staatsrecht, I, S. 207 ff.; v. Rönne, S. 67 ff.; Schulze, II, S. 28—32; Brie, Staatenverbindungen, S. 126; auch Gierke bei Schmoller, S. 72 ff..

[4]) Vgl. Fürst Bismarck im Reichstage am 27. März 1879; Sten.-Ber.. S. 388.

[5]) Siehe Meyer-Anschütz, Staatsrecht, S. 422, Anm. 7, S. 423, Anm. 8 und S. 173, Anm. 6.

andere Abschnitte der Verfassungsurkunde bis in die Einzelheiten dessen eigenstes Werk war; die Textänderungen, die stattfanden, seit Bismarck Lothar Bucher den Text in die Feder diktierte, sind nicht bedeutend —, wird auch im vollsten Masse durch die Entstehungsgeschichte des norddeutschen Bundes und damit auch des neuen deutschen Reiches bestätigt. Nie und nimmermehr zielten die gemeinsamen Verträge, die die zweiundzwanzig — vor dem 1. Juli 1867, dem Tage, an dem der neue Staat ins Leben trat, vorhandenen — selbständigen Staaten im August des Jahres 1866 zwecks Gründung eines neuen Staates schlossen auf die Errichtung eines monarchischen Staates unter dem Präsidium Preussens ab. Der Sinn dieser Verträge ging vielmehr dahin, dass sich die in den Regierungen verkörperten einzelnen staatlichen Willen gelobten, sich zu einem Staatswillen zusammenzuschliessen und sich ein jeder nach Massgabe der vereinbarten Verfassung diesem neuen Staatswillen zu beugen: Die sämtlichen Einzelstaaten sollten ohne Unterschied der Grösse als völlig gleichberechtigte Teile zu einem Ganzen vereinigt werden. Nach einem solchen Zusammenschluss zu einem einheitlichen Staatswesen drängten die Wünsche und Bedürfnisse der Deutschen, auf diese Weise sollte ein nationaler Staat der Deutschen gebildet werden, eine Gewalt, die tatkräftig die Interessen des ganzen deutschen Volkes vertreten könnte. Diese Absicht[1]) konnte aber, als der neue Staat am 1. Juli 1867 ins Leben trat, auch nur in der Weise zur Verwirklichung gebracht werden, dass aus den bis dahin für sich bestehenden 22 einzelnen Staatsgewalten eine einzige neue erstand; dass sich die 22 Einzelstaaten zu der Einheit eines Gesamtwillens verschmolzen und sich diese Einheit aufwarf zu einer neuen Staatsgewalt, die uno actu mit ihrer Geburt die vereinbarte Verfassung mit den drei Organen, dem Bundesrat, Präsidium und Reichstag oktroyierte[2]). Wenn man aber an die vorhandenen Organisationen anknüpfen, natürlicherweise nicht alles von Grund auf neu organisieren wollte, so lag auch nichts näher als — nicht etwa den Kaiser zum Eckstein des Reichsbaus zu machen — sondern die Gesamtheit der Träger der vorhandenen Staatsgewalten zum Träger der zu bildenden neuen Gewalt und Herrschaft zu berufen[3]). Hiermit ergibt sich aber der Charakter des neuen deutschen Reichs: Es ist **ein pleonarchischer Bundesstaat.**

---

[1]) Vgl. auch Zorn, Staatsrecht, I, S. 50.

[2]) Siehe Laband, Staatsrecht, I, S. 90; G. Mayer-Anschütz, St.-R., S. 419 ff.

[3]) Vgl. auch Zorn, Staatsrecht, I, S. 90; Laband, a. a. O., I, S. 92; Yellinek, Staatenverbindungen, S. 288; Mayer, Staatsrecht, S. 424; Arndt, Staatsrecht, S. 114; Geffken, a. a. O., S. 43; Yellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 534, 540; anderer Ansicht von Mohl, a. a. O., S. 39 ff.; Gierke, a. a. O., S 1137; von Ruville, S. 188.

§ 17.

Die Kompetenz der Gesetzgebung.

I. Nirgends tritt so sehr der Charakter des Reichs als eines Bundesstaates hervor, wie in der Ausgestaltung des Hoheitsrechtes der Gesetzgebung. Die Einzelstaaten als solche werden von dem gesetzgeberischen Willen des Reichs ebenso ergriffen, wie die einzelnen Untertanen. Innerhalb seiner verfassungsmässigen Kompetenz[1]) übt das Reich das Gesetzgebungsrecht den Einzelstaaten gegenüber mit verpflichtender Kraft aus: Die Reichsgesetzgebung ist der Landesgesetzgebung gegenüber souverän. Souverän ist auch die Landesgesetzgebung innerhalb ihrer verfassungsmässigen Schranken im Gegensatz zur nicht souveränen Satzung einzelner Untertanenverbände: der Autonomie. Infolge einer solchen dualistischen Gestaltung des Gesetzgebungsrechtes im neuen deutschen Reiche ergibt sich notwendigerweise auch bei der Behandlung der Materie der Gesetzesinitiative die Frage nach dem Verhältnis der beiden Gesetzgebungskompetenzen zueinander, um die sachliche Abgrenzung resp. Beschränkung der Gesetzgebungs-Initiative bestimmen zu können. Bei der näheren — wenn auch nur kurzen — Betrachtung der Materie scheint es uns zweckmässig, den Stoff nach drei Gesichtspunkten einzuteilen: In Gemässheit des Artikels 2 der Reichsverfassung werden wir zunächst das Vorgehen der Reichsgesetze vor den Landesgesetzen, danach die durch diesen Vorrang geschaffene Beschränkung der Einzelstaatsgewalt bezüglich des Gesetzgebungsrechtes und endlich die Kompetenzabgrenzung, wie sie sich nach dem Inhalt der Reichsverfassung begibt, kurz untersuchen.

II. Die massgebende Bestimmung des Artikels 2 der Reichsverfassung lautet: Innerhalb dieses Bundesgebiets übt das Reich das Recht der Gesetzgebung nach Massgabe des Inhalts dieser Verfassung aus und mit der Wirkung, dass: die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen. Expressis verbis ist damit der Vorrang der Reichsgesetzgebung vor der Landesgesetzgebung ausdrücklich ausgesprochen, die der Reichsgesetzgebung innewohnende Kraft ergreift die Landesgesetzgebung mit zwingender Gewalt, der Satz: Reichsrecht **bricht** Landesrecht, hat verfassungsmässige Sanktion erhalten. Der Artikel 2 der Reichsverfassung bestimmt des weiteren, dass die Reichsgesetze ihre

---

[1]) Siehe Heinze: Das Verhältnis des Reichsstrafrechts zum Landesstrafrecht, Leipzig 1871; er behandelt das Thema in grundlegender Weise; vgl. auch seinen Aufsatz im Gerichtssaal, Bd. XXX, S. 561ff.; sämtliche Lehrbücher des Reichs- und Landesstaatsrechts behandeln ausserdem diese Frage mehr oder minder ausführlich, so Hänel, Staatsrecht, I, S. 238 ff.; Laband, I, S. 586ff.; Marqu., S. 143; G. Meyer, Staatsrecht, § 167; Schulze Band I, S. 125ff.; Seydel, Bayrisches Staatsrecht, II, S. 341ff.; v. Kirchenheim, Staatsrecht, Stuttgart 1887; Zorn, Staatsrecht, I, S. 422ff.

verbindliche Kraft durch ihre Verkündigung von Reichswegen wegen erhalten. In diesen Worten der Verfassungs-Urkunde zeigt sich an und für sich schon die Unhaltbarkeit der Seydelschen Behauptung, die Reichsgesetze seien — worauf wir auch oben schon eingegangen sind — lediglich das gleichlautende Landesgesetz der Bundesstaaten[1]). Von Reichswegen erhalten die Reichsgesetze die verbindliche Kraft; sie sind der Ausfluss des gesetzgeberischen Willens einer den Einzelstaaten übergeordneten Gewalt, und als solchen wohnt ihnen eine allen Äusserungen des Willens zur Gesetzgebung jener derogierende Kraft inne. Mit dem Erlasse eines Reichsgesetzes werden ohne weiteres alle demselben widersprechenden landesgesetzlichen Vorschriften ausser Kraft gesetzt. Aber nicht nur ihre materielle Gültigkeit verlieren solche Willensakte der Einzelstaaten, sondern auch formell sind sie aufgehoben, auch wenn ihr Inhalt mit demjenigen des ergangenen Reichsgesetzes gleichlautet: Sie sind nicht mehr Landesrecht, sie sind Reichsrecht geworden.

III. Bezüglich ihres Gesetzgebungsrechtes sind somit die Einzelstaaten in vielen Beziehungen durch die Betätigung des gesetzgeberischen Willens des Reichs beschränkt.

Wir haben bereits erwähnt, dass alle landesgesetzlichen Vorschriften, die in Gegensatz treten zu ergangenen Reichsgesetzen, ipso iure ausser Kraft treten. Hieraus folgt: dass den Einzelstaaten kein Recht zusteht, diese wegfallenden Gesetze ausdrücklich **aufzuheben.** „Was bereits aufgehoben ist, kann nicht noch einmal aufgehoben werden“[2]). Dadurch wird verhütet, dass die Einzelstaaten, indem sie die in Wegfall kommenden Vorschriften unvollständig aufzählen, die Wirkungen der Reichsgesetze abschwächen. Ein solcher im Wege der Landesgesetzgebung entstandener Erlass würde eine unstatthafte Deklaration des gesetzgeberischen Willens des Reiches sein[3]).

Damit steht es im Zusammenhange, dass: Die Einzelstaatsgewalt nicht befugt ist, den Willen der Reichsgesetzgebung zu **interpretieren.** Gemäss den allgemeinen Grundsätzen über Interpretation kann eine authentische Interpretation nur von der Quelle ausgehen, welcher die zu interpretierende Rechtsvorschrift entsprungen ist.

Wie einerseits bestehende Landesgesetze, welche mit neu ergangenen Reichsgesetzen übereinstimmen, ihre formelle Gültigkeit einbüssen, so können andererseits: Landesgesetze, welche Vorschriften, die bereits reichsgesetzlich normiert sind,

---

[1]) Vgl. Seydel, Kommentar zur Reichsverfassung, S. 40 ff.

[2]) Vgl. Laband, Staatsrecht, Band I, S. 589.

[3]) Natürlich ist die Möglichkeit gegeben, dass ein Reichsgesetz die Einzelstaaten ausdrücklich zum Erlasse eines Gesetzes ermächtigt, welches die wegfallenden landesgesetzlichen Vorschriften aufzählt.

enthalten, niemals Gültigkeit erlangen. Die der Reichsgewalt untergeordnete Landesgesetzgebung kann nicht Rechtsvorschriften noch einmal sanktionieren, deren Sanktion bereits von der höhern Gewalt erfolgt ist.

Der im allgemeinen für die Beurteilung des Verhältnisses zeitlich auseinander liegender Gesetze zueinander so wichtige Satz: Lex posterior derogat priori, darf auf das Verhältnis, in dem Reichs- und Landgesetze stehen, nicht angewendet werden[1]). Durch seine Eigenschaft als das spätere Gesetz kann niemals ein Landesgesetz reichsrechtliche Vorschriften ausser Kraft setzen, abändern oder suspendieren, denn ein solches Landesgesetz ist von vornherein unfähig, rechtliche Wirksamkeit zu erlangen: Der Willensakt der untergeordneten Gewalt ist gegenüber der Willensbetätigung der übergeordneten belanglos.

Häufig kommt es vor, dass: Reichsgesetze ihre Vorschriften als nur subsidiär erklären und auf die bestehenden Vorschriften der Landesgesetzgebung verweisen. Oder aber sie verweisen mit absichtlicher Umgehung der Einzelstaatsgewalt auf örtliche Rechtsbildungen und geben diesen den Vorzug vor ihren eigenen Bestimmungen[2]). In solchen Fällen steht es den Einzelstaaten, beziehungsweise den bezüglichen örtlichen rechtsbildenden Faktoren offen, durch Regelung der fraglichen Gebiete, die Anwendung der reichsgesetzlichen Normen auszuschliessen. Wir haben somit den Fall, dass die Einzelstaatsgewalt subsidiär geltendes Reichsrecht aufheben und partikularrechtlich fixierte Normen an dessen Stelle setzen kann[3]).

Von grosser Wichtigkeit ist ferner der Satz, dass: Landesgesetze zur **Ergänzung** von Reichsgesetzen unzulässig sind, wenn das Reichsgesetz eine Materie vollständig regeln wollte, gleichgültig, ob es dieses Ziel in befriedigender Weise erreicht hat oder nicht. Materien, welche einer reichsrechtlichen Regelung unterworfen sind, werden damit in ihrem ganzen Bereiche dem gesetzgeberischen Willen der Einzelstaaten entzogen[4]). Reichsgesetze können demnach nur aus sich selbst, id est, aus den ihren speziellen Bestimmungen zu Grunde liegenden, allgemeinen Prinzipien ergänzt werden. Häufig anerkennt das Reichsgesetz selbst die Zulässigkeit seiner Ergänzung durch landesgesetzliche Bestimmungen[5]).

---

[1]) Vgl. Laband, a. a. O., S. 590, Note 1.

[2]) Vgl. Laband, Staatsrecht I, S 590, Anm. 4; woselbst auch Beispiele aus dem Handelsgesetzbuch und aus der Gewerbeordnung angegeben sind.

[3]) Die Gesetzgebung des Einzelstaates hat diese Befugnis kraft Ermächtigung seitens des Reichs, nicht kraft eigenen Rechts.

[4]) Siehe Laband, a. a. O, S. 519 fg.

[5]) Vgl. z. B. § 6, Absatz 2 des Einführungsgesetzes zur Strafprozessordnung: Unberührt bleiben die landesgesetzlichen Bestimmungen — — —;

Oft wird, namentlich im Strafrecht die Frage praktisch: ob das Reichsgesetz eine Materie **vollständig** regeln wollte oder nicht. Die Bestimmung kann im einzelnen Falle mit grossen Schwierigkeiten verknüpft sein. Eine authentische Entscheidung kann den Grundsätzen über das Wesen der Reichsgesetzgebung zufolge nur auf reichsgesetzlichem Wege erfolgen, indem ein, dem Umfang und die beabsichtigte Wirkung des betr. Reichsgesetzes deklarierendes neues Reichsgesetz erlassen wird. Von grosser Wichtigkeit ist die Frage für das Strafgesetz insbesondere deshalb, weil Tatbestände strafrechtlichen Charakters, über deren Behandlung das Reichsstrafgesetzbuch sich ausschweigt, je nachdem entweder für straflos erklärt werden müssen oder als der einzelstaatlichen Gesetzgebung unterstellt zu erachten sind[1]).

Bezüglich der Ausführungsbestimmungen, welche von der Landesgesetzgebung im Anschluss an Reichsgesetze erlassen zu werden pflegen, ist folgendes zu bemerken. Den Begriff von Ausführungsbestimmungen definiert Laband anlässlich der Behandlung der verschiedenen Arten von Verordnung dahin, dass sie bezweckten: Detaillierung, Entwicklung, Entfaltung der gesetzlich festgestellten Regeln. Diese Definition deckt sich sonach annähernd mit der von Interpretationsbestimmungen, und solche dürfen, wie wir bereits gezeigt haben, die Einzelstaaten nicht erlassen. In der Tat sind auch die auf Grund der Landesgesetzgebung ergehenden Ausführungsbestimmungen zu Reichsgesetzen etwas ganz Anderes. Es sind Gesetze, welche nur bezwecken, die Teile des Partikularrechtes, welche durch den Eingriff des Reichsgesetzes nicht unmittelbar in Mitleidenschaft gezogen werden, derart umzugestalten, dass im Rechtszustand des Einzelstaates sich nicht unlösbare Widersprüche geltend machen. Solche landesgesetzliche Ausführungsbestimmungen, die sich innerhalb der

---

d. h. mit anderen Worten, diese Vorschriften der Landesgesetzgebung bleiben zur Ergänzung der reichsgesetzlichen Vorschriften der Strafprozessordnung bestehen.

In gleicher Weise bestimmen die bezüglichen Einführungsgesetze der Zivilprozessordnung und der Konkursordnung: vgl. den § 14 im Einführungsgesetz zu der Zivilprozessordnung.

[1]) So will z. B. Abschnitt 27 des Reichsstrafgesetzbuches, bezüglich der gemeingefährlichen Verbrechen die Materie offenbar nicht erschöpfend regeln, denn gemeingefährliche Handlungen können — vgl. Binding, Handb. des Strafrechts, I, S. 321 — so lokal sein und so plötzlich in bestimmten Lebenskreisen hervortreten, dass schon aus diesen Motiven die Reichsgesetzgebung sich veranlasst sehen musste, dem Partikularrechte den Ausbau dieses Vergehensgebietes zu überlassen. Zweifellos sind auch die Delikte der Abschnitte 5 (Verbrechen und Vergehen in Beziehung auf die Ausübung staatsbürgerlicher Rechte), 6 (Widerstand gegen die Staatsgewalt), 7 (Verbrechen und Vergehen wider die öffentliche Ordnung) nicht als kriminalistische Einheiten gefasst. Sie sind also als solche nicht Gegenstand des Strafgesetzbuchs und sind demgemäss der ergänzenden Gesetzgebung der Einzelstaaten übertragen.

den Einzelstaaten gezogenen Kompetenzgrenzen zur Gesetzgebung halten, sind natürlich zulässig[1]).

IV. Die Kompetenzabgrenzung bezüglich des Gesetzgebungsrechtes zwischen dem Reiche und den Einzelstaaten ergibt sich aus dem Inhalt der Reichsverfassungsurkunde. Es zeigt sich bei genauerer Betrachtung, dass die gesetzgeberische Behandlung des gesamten Rechtsgebietes sich nach drei Gesichtspunkten ordnet, je nachdem nämlich dem Reiche die Ausschliesslichkeit des Gesetzgebungsrechtes verfassungsmässig garantiert ist, oder Reich und Einzelstaaten für gewisse Gebiete eine konkurrierende Befugnis zur Ausübung der Gesetzgebung haben, oder die Kompetenz den Einzelstaaten verblieben ist, ohne dass das Reich ein Recht hat, in dieselbe einzugreifen, ausgenommen im erschwerten Wege der verfassungsändernden Gesetzgebung gemäss Artikel 78, Absatz 1 der Verfassungsurkunde.

Dadurch, dass: dem Reiche für gewisse Materien die Ausschliesslichkeit des Gesetzgebungsrechtes zugestanden ist, gemäss den Verfassungsbestimmungen, wird den Landesgesetzgebungen jede Möglichkeit genommen, in diese Materie gesetzgeberisch einzugreifen, wenn nicht das Reich den Einzelstaaten durch besonders nachzuweisende spezielle Delegation bezüglich dieser Gebiete eine vertretende Gesetzgebungsmacht verleiht[2]).

Die speziellen Gebiete, auf welchen die Reichsgesetzgebung ausschliesslich[3]) tätig ist, beruhen ihrem Wesen nach teils in der souveränen Natur des Reiches, welche die Regelung seiner speziellen Angelegenheiten durch eigene Willensakte erforderlich macht, andererseits auf Gründen, die es wünschenswert erscheinen liessen, ihm besondere Befugnisse anderer Art verfassungsmässig einzuräumen. Die Scheidung der Gebiete nach dem Wesen des der Ausschliesslichkeit der Reichsgesetzgebung zu Grunde liegenden Gedankens kommt indessen in den Bestimmungen der Reichsverfassung nicht zum Ausdruck, vielmehr finden wir dort die bezüglichen Vorschriften zerstreut, nach andern, mehr äusserlichen Gesichtspunkten geordnet. Die speziellen Materien, welche der ausschliesslichen Gesetzgebung seitens des Reiches unterliegen, sind unter andern folgende: Anordnungen über den Verfassungszustand des Reiches, über seine Organisation, insbesondere die Bildung und rechtliche Stellung von Reichstag und Bundesrat, die Funktionen seiner Behörden und Beamten und noch anderes

---

[1]) Sie sind zu unterscheiden von Übergangsbestimmungen; solche sind der Regel nach vom Reiche zu erlassen, wenn sie die Zeit nach dem Inkrafttreten des Reichgesetzes betreffen, vom Einzelsstaate, — vgl. Laband, I, S. 593 — wenn sie die Zeit bis zum Inkrafttreten desselben berühren.

[2]) Vgl. Hänel, Staatsrecht, I, S. 259.

[3]) Zorn, I, S. 421 fg. bezeichnet die Ausschliesslichkeit der Reichsgesetzgebung innerhalb ihrer Kompetenz als massgebendes Prinzip, durchbrochen durch Delegation der Gesetzgebung auf die Einzelstaaten, beziehungsweise provisorische Duldung der landesrechtlichen Gesetzgebungskompetenz.

mehr. Die Gesetzgebung über diese Materien heisst speziell organisatorische Gesetzgebung. Ausserdem erlässt das Reich ausschliesslich[1]) Gesetze bezüglich des Militärwesens und der Kriegsmarine, des gesamten Zollwesens, ferner hinsichtlich gewisser indirekter Steuern und noch auf anderen Gebieten.

Hinsichtlich weiter Gebiete hat das Reich eine fakultative Gesetzgebung, d. h. die Verfassung überträgt dem Reiche das Recht der Gesetzgebung, ohne es den Einzelstaaten zu entziehen. Diese haben das Recht, die hierher fallenden Materien durch Ausübung ihrer Gesetzgebungskompetenz zu ordnen, solange das Reich diesbezügliche rechtsverbindliche Vorschriften nicht aufstellt. Hierher gehört die Mehrzahl der im Artikel 4 der Reichsverfassung aufgezählten Angelegenheiten. Durch ergehende Reichsgesetze werden, in Übereinstimmung mit den oben angeführten Grundsätzen, bestehende landesrechtliche Vorschriften ausser Kraft gesetzt.

Für alle Gebiete, auf denen es an einer die Gesetzgebungskompetenz des Reiches begründenden Vorschrift fehlt, ist die **Landesgesetzgebung befugt,** von dem ihr gebliebenen Gesetzgebungsrechte Gebrauch zu machen[2]). Wie aber oben erläutert worden ist, kann das Reich gemäss Artikel 78, Absatz 1 und eventuell auch Absatz 2 der Reichsverfassung, seinen Zuständigkeitskreis erweitern. Es ist somit die Möglichkeit gegeben, dass ein Reichsgesetz die Gesetzgebungskompetenz der Einzelstaaten schmälert dadurch, dass es in den von Artikel 78, Absatz 1 vorgeschriebenen Formen vorgeht, ohne dass eine Änderung der Reichsverfassung zu erfolgen braucht[3]). Dies ist in der Praxis des Deutschen Reiches bezüglich der Handhabung des Reichsgesetzgebungsrechtes öfters der Fall gewesen[4]). Eine solche Zuständigkeitserweiterung ad hoc ist, wenn in den verfassungsmässigen Formen ergangen, durchaus statthaft[5]).

---

[1]) Eine vollständige Aufzählung der ausschliesslichen gesetzgeberischen Befugnisse gibt Laband, I, S. 593 ff.; ebenso Hänel, a. a. O., I, S. 159 ff. und Zorn, a. a. O., I, S. 421 fg.

[2]) Vgl. auch Laband, a. a. O., I, S. 594 f.

[3]) Siehe die Seite 85 unserer Arbeit.

[4]) Vgl. ebenda S. 83 u. fg.

[5]) Eines der lehrreichsten Beispiele hierfür ist das Gesetz betreffend „den Orden der Gesellschaft Jesu" vom 4. Juli 1872 — Reichsgesetzblatt S. 253. Der § 1 dieses Gesetzes enthält eine Zuständigkeitserweiterung der Reichsgesetzgebungskompetenz gemäss der Fassung: Der Orden der Gesellschaft Jesu und die ihm verwandten Orden und ordensähnlichen Kongregationen sind vom Gebiet des Deutschen Reichs ausgeschlossen — vgl. Seydel, Komm., S. 113. — Grundsätzlich steht nämlich das Kirchenwesen im Bereiche der Einzelstaatsgesetzgebungskompetenz.

§ 18.

Der konstitutionelle Begriff des Gesetzes, der Gegenstand und Weg der Gesetzgebung in Deutschland.

I. Der Begriff des Gesetzes gehört dem Staatsleben aller Völker und Kulturepochen an: Er ist Allgemeingut des universellen Lebens. Gesetz im ursprünglichen Sinne ist gleichbedeutend mit Recht, ist: Jede rechtsverbindliche Anordnung. In diesem Sinne zieht sich der Gesetzesbegriff durch alte und neue Zeiten hindurch, ist er erhaben über den Wandel der Staatsformen und Staatsverfassungen, unabhängig von dem Wechsel der Auffassungen, von dem Verhältnisse des Staates zum Recht. — Die moderne Staatswissenschaft, die moderne Staatsentwicklung hat aber neben diesen ursprünglichen sogenannten materiellen Gesetzesbegriff einen formellen[1]) gestellt: Gesetz gleich Akt der **Legislative.** Und zwar stammt aus den konstitutionellen Lehren und Ideen, die gegen Ende des 18. Jahrhunderts herrschend wurden, der Grundsatz, dass solche Rechtsnormen nicht von dem Staatsoberhaupt allein und unbeschränkt erlassen werden sollen, sondern dass die gesetzgebende Gewalt, welche allein im Staate verbindliche Normen für ihr Sollen und Dürfen vorschreibt, vom Monarchen im Verein mit der Volksvertretung ausgeübt werden und die vollziehende Gewalt nur nach Massgabe der Gesetze innerhalb der durch diese gezogenen Schranken befehlen und verbieten, vollstrecken und zwingen dürfen soll[2]). Man erstrebte bei der Errichtung des konstitutionellen Staates das Ziel, die Rechtsordnung zwar als Staatswille, aber zugleich auch als eine dem Willen sowohl der Untertanen als auch der Regierer übergeordneten Macht erscheinen zu lassen; daraus aber ergab sich die Notwendigkeit, die rechtsetzende Gewalt, i. e. das Recht zum Erlass der Gesetze im materiellen Sinne, einem neuen

---

[1]) So die weitaus überwiegende Mehrzahl der Staatsrechtler; vgl. insbesondere Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Band IV (4. Aufl.) S. 532 ff.; desselben Ausführungen im Archiv für öffentl. Recht, Band I, S. 177 ff. und im öffentl. Recht der Gegenwart, Band I, S. 130 fg.; Seydel, im Bayrischen Staatsrecht, Band II, S. 304 ff.; G. Meyer, in seinem Staatsrechte, § 155 und dessen Ausführungen in Grünhut's Zeitschr., Band VIII, S. 1 ff.; G. Anschütz, Kritische Studien zur Lehre vom Rechtssatz und formellen Gesetz, Leipzig 1891, der insbesondere Hänel widerlegt; Seligmann, Der Begriff des Gesetzes, S. 3 ff.; Dyroff, in Hirth's Annalen, S. 884 ff. und andere. — Anderer Ansicht namentlich Hänel: Das Gesetz im materiellen und formellen Sinne, Studien II, S. 99 fg.; Arndt, „Verordnungsrecht", S. 5 ff. und Staatsrecht, S. 156 ff.; v. Martitz, über den konstitutionellen Begriff des Gesetzes nach deutschem Staatsrecht, Tübingen 1880, in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Band 36, Heft 2,; schliesslich Zorn, in Hirth's Annalen, 1885, S. 301 u. fg.; 1889, S. 344 ff. und andere.

[2]) Vgl. Anschütz, die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt, S. 9 ff.

Staatsorgan, der Legislative zu übertragen und diesem eine Einrichtung zu geben, die den Willen des Trägers der Regierungsgewalt, also in der Monarchie des Monarchen nicht allein, sondern nur im Zusammenwirken mit einem andern von ihm unabhängigen Organwillen entscheiden lässt: Der Volksvertretung. Dieser Grundsatz ist auch nicht nur in den Verfassungen der deutschen Staaten durchgängig aufgenommen worden, sondern derselbe Gedanke ist auch vom deutschen Landesstaatsrecht in das Reichsstaatsrecht[1]) übergegangen: Nach geltendem deutschen Reichs- und Landesstaatsrecht stellen der Träger der Staatsgewalt — Bundesrat, Monarch — im verfassungsmässigen Zusammenwirken mit der Volksvertretung — Reichstag, Landtag — die Legislative, id est, das zur Ausübung der rechtssetzenden Gewalt berufene Organ dar. Im konstitutionellen Staate besteht daher ein Unterschied[2]) zwischen **materiellem** und **formellem Gesetz**. Das erstere ist identisch mit Rechtssatz; „Gesetze" aber, d. h. Gesetze im formellen Sinne, sind alle Willensakte des Staates, die von der Legislative, also vom Monarchen unter Mitwirkung der Volksvertretung und unter Beobachtung der vorgeschriebenen Förmlichkeiten ausgehen[3]). Nicht wie beim materiellen Gesetze der „Inhalt", sondern nur ihr Ursprung, ihre „Form" ist für den Namen entscheidend. Sie können, werden in der Regel, aber müssen nicht Rechtssätze enthalten, m. a. W.: Die Anordnung eines Rechtssatzes bildet zwar ein Naturale, aber nicht ein Essentiale des formellen Gesetzes. Unter den Begriff des formellen Gesetzes fallen daher auch solche Anordnungen des Staates, die keinen Rechtssatz enthalten, wenn sie nur in der Form des Gesetzes ergehen[4]). So erfolgen z. B. kraft positiver Bestimmung der Reichsverfassung — in vielen Teilen ähnlich nach Landesstaatsrecht — eine Reihe ihrer Natur nach nur von Fall zu Fall möglichen Anordnungen der Reichsgewalt, die aber für die Entwicklung und Regierung des Reiches von geradezu fundamentaler Bedeutung sind, in der Form des Gesetzes. Zunächst gehört hierher, der das gesamte Finanzwesen bestimmende Grundsatz, dass alle Einnahmen und Ausgaben des Reichs für jedes Jahr voranschlagt und auf den Reichshaushaltsetat gebracht werden müssen, welch letzterer vor

---

[1]) Vgl. Art. 62 der preuss. Verfassung; siehe auch Arndt, „Verordnungsrecht", S. 32 ff., desselben preuss. Verfassungsurkunde, S. 228 ff.; dagegen Anschütz, „gegenwärtige Theorien", darüber, dass hier „gesetzgebende Gewalt" im materiellen Gesetzesbegriff gebraucht ist.

[2]) Vgl. noch Meyer, Staatsrecht, S. 550, Anm. 3 und Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 114, Anm. 43; Anschütz, „gegenwärtige Theorien", S. 30 ff.; anderer Meinung Arndt, Verordnungsrecht, S. 13.

[3]) Über die verschiedene Bedeutung von „Gesetz" an den verschiedenen Stellen der Reichsverfassung, vgl. insbesondere Laband, II, S. 58 ff.

[4]) Vgl. Laband, Saatsrecht des Deutschen Reiches, Band II, S. 57; im öffentlichen Recht der Gegenwart, S. 128.

Beginn des Etatjahres durch ein Gesetz festgestellt wird[1]). Derselbe Weg ist auch bei der Aufnahme einer Anleihe sowie der Übernahme einer Garantie zu Lasten des Reichs vorgeschrieben[2]), wie auch endlich Verfassungsstreitigkeiten[3]) in den einzelnen „Bundesstaaten" unter bestimmten Voraussetzungen „im Wege der Reichsgesetzgebung zur Erledigung zu bringen" sind.

II. Aus dem formellen Begriffe der Gesetze folgte hinsichtlich des Inhalts, des Gegenstandes der Gesetzgebung der Kardinalsatz: „Jede staatliche Tätigkeit kann Gegenstand eines Gesetzes sein." Wir kommen nun zu der Erörterung der Frage, bei welchen staatlichen Willensakten zu ihrer Gültigkeit die Form des Gesetzes — im Gegensatze zur **Verordnung**, der einseitigen Anordnung der vollziehenden Gewalt — gewählt werden muss. Hier ist zunächst hervorzuheben, dass dies vor allem immer bei denjenigen staatlichen Willensakten der Fall ist, für welche die Verfassung des betreffenden Staates dies ausdrücklich vorschreibt, wie z. B. bei den in der Reichsverfassung in den Artikeln 60, 69, 73, in der preussischen Verfassungsurkunde in den Artikeln 2, 34, 37, 98, 99 und 100 aufgezählten Materien. Dadurch, dass die Verfassungen so in positiven Bestimmungen Gegenstände aufzählen, die nur durch ein formelles Gesetz zu regeln sind, weisen sie auch im Reiche der Praxis den Weg für ein sicheres gesetzmässiges Verfahren. Lediglich Frage der Gesetzgebungspolitik aber ist es, in welchem sie auch sonst noch von der Form der Gesetzgebung Gebrauch machen will[4]). In einer ganzen Reihe im Artikel 4 genannten Angelegenheiten sieht die Reichsverfassung die Beaufsichtigung seitens des Reichs und die Gesetzgebung desselben vor. Allein es liegt auf der Hand, — und so die communis opinio der Schriftsteller —, dass hiermit keineswegs gesagt sein soll, sämtliche hierhin gehörenden Bestimmungen müssten in Gesetzform gekleidet werden. Der Artikel 4 bezweckt nur die unmittelbare Kompetenz des Reichs gegenüber derjenigen der Einzelstaaten abzugrenzen[5]), und für die dort aufgezählten Angelegenheiten muss daher der Grundsatz gelten: In der stabilen und feierlichen Form des Gesetzes hat die Regelung zu erfolgen, sobald sich prinzipielle Grundsätze herangebildet haben, die die massgebende, gleichmässige und auf die Dauer berechnende Regelung eines Kreises gestatten; umgekehrt erfolgt in der einfacheren und beweglicheren Form der Verordnung die Regelung aller Angelegenheiten, die eine derartige abschliessende Regelung noch nicht gestatten, aller Fragen sodann, die sich bei Durchführung

[1]) Vgl. Reichsverfassung, Art. 69.
[2]) Ebenda, Art. 73.
[3]) Ebenda, Art. 76, Abs. 2.
[4]) Vgl. auch Zorn, Staatsrecht, I, S. 402.
[5]) Siehe Laband, a. a. O.; Zorn, a. a. O., S. 429; a. A. Arndt, Verordnungsrecht, S. 188 und fg.

der Gesetze in der Praxis aufwerfen, Angelegenheiten und Fragen, die auch gebieterisch eine, wenn auch schon vorläufige oder vorübergehende Regelung erheischen. Und so ist auch die Praxis verfahren und zwar mit einer ausgeprägten Vorliebe für möglichst baldige und eingehende gesetzliche Regelung[1]). — Wichtig ist ferner der Satz, dass alles, was einmal in die starre Form des Gesetzes gegossen ist, auch nur durch ein Gesetz abgeändert werden kann und die Regel, dass nach überstimmenden Grundsätzen des Reichs- und Landesstaatsrechts — ausgenommen nur, wenn die Verfassung ausdrücklich einen andern Weg, als den der Gesetzgebung, insbesondere eben den Weg der Verordnung vorschreibt — die Rechtsordnung des Landes allemal nur durch ein Gesetz geändert oder ergänzt werden kann[2]). Regelmässig ist die Legislative ausschliesslich befugt, Rechtssätze zu schaffen und zu erlassen, und die Zuständigkeit eines andern Staatsorgans zum Erlass von Rechtsvorschriften kann nur ebenfalls durch besondere Ermächtigung oder Anweisung seitens der Legislative begründet werden. In diesem Sinne ist nicht nur die Reichsverfassung in ihrer einschlägigen Bestimmung, im Artikel 5, Absatz 1 zu verstehen, sondern auch die Grundsätze des Landesstaatsrechts stimmen, wie schon angedeutet, wiederum hiermit überein. Greifen wir hier auf die älteren deutschen Verfassungen zurück, so sehen wir, dass schon die Verfassung Bayerns[3]) vom 26. Mai 1818 als auch diejenige Badens[4]) vom 22. August desselben Jahres nur die Legislative zum Erlasse von „Gesetzen, welche die Freiheit der Personen und das Eigentum der Staatsangehörigen betreffen" für zuständig erklären; da aber Gesetze, welche die „Freiheit" und das „Eigentum" betreffen eben offenbar Rechtsnormen, Rechtssätze, Gesetze im materiellen Sinne sind, — denn es lässt sich keine Rechtsvorschrift denken, die nicht die Freiheit der Personen oder das Eigentum beträfe[5]) —, so überwiesen schon jene Verfassungen das ganze Gebiet der Gesetzgebung im materiellen Sinne der konstitutionellen Legislative. Ebenso war es in den späteren Verfassungen, wie der Verfassung Württembergs[6]) vom 25. September 1819 und der noch späteren Sachsens[7])

---

[1]) Vgl. Zorn, a. a. O., I, S. 430.

[2]) Siehe Laband, Staatsrecht, S. 88 ff.; Hänel, Studien, II, S. 64, 282 ff., Staatsrecht, I, S. 272 ff.; Anschütz, „kritische Studien", S. 88; Meyer, Staatsrecht, S. 603, Anm. 10; Yellinek, „Gesetz und Verordnung", S. 125, 255: „Ist in allen konstitutionellen Verfassungsurkunden der mehr oder minder scharf formulierte Grundsatz eingedrungen, dass Veränderungen des Rechtszustandes der Untertanen nur kraft eines formellen Gesetzes stattfinden dürften."

[3]) Vgl. bayerische Verfassung vom 26. 5. 1818, Tit. VII, § 2.

[4]) Vgl. badische Verfassung vom 22. 8. 1818, § 65.

[5]) Vgl. auch Seydel, a. a. O., II, S. 322, 23.

[6]) Vgl. v. Göz, a. a. O.

[7]) Siehe O. Mayer, a. a. O.

vom 4. Okt. d. J. 1831. Diese brauchen aber schon die alte „Freiheit- und Eigentum"-Formel nicht mehr. Sie bestimmen[1]) einfach: „Kein Gesetz darf ohne Zustimmung der Volksvertretung gegeben werden" und begründen so die Notwendigkeit des konstitutionellen formellen Gesetzgebungsweges für alle Rechtsvorschriften, alle Gesetze im materiellen Sinne, was auch in Literatur und Praxis anerkannt ist[2]). Die preussische Verfassungsurkunde endlich vom 31. Januar 1850 bezeichnet den Weg und die Gegenstände der Gesetzgebung im Artikel 62, Absatz 1 durch die Worte: „Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch die zwei Kammern ausgeübt." Auch hier ist nach in der Wissenschaft überwiegend herrschenden Meinung der Sinn dahingehend, dass grundsätzlich alle Rechtsvorschriften, id est, Gesetze im materiellen Sinne im formellen Wege der Gesetzgebung durch gemeinsamen Willensakt von König und Landtag zu erlassen sind[3]). — Fassen wir unsere Ausführungen noch mal zusammen, so kommen wir zu dem Ergebnis, dass im konstitutionellen Staate. dass in Deutschland sowohl nach Reich-, wie auch nach Landesstaatsrecht Rechtsvorschriften grundsätzlich **nur** im Wege der Gesetzgebung erlassen werden[4]). Deshalb ist die Vertretung des Gesetzes durch eine Verordnung eine Abweichung[5]) von der grundsätzlichen verfassungsmässigen Organisation. Die Gestaltung dieser Abweichung von der Regel ist mithin eine Ausnahme, die durch eine besondere und ausdrückliche Verfassungsbestimmung anerkannt werden muss. Wir sehen, ein nicht nur intra legem, sondern auch praeter legem platzgreifendes selbständiges Verordnungsrecht, — und das ist das juristisch Relevante —, das nur darin eine Schranke findet, dass die ergehenden Verordnungen nichts bestimmen können, was einer ausdrücklichen Gesetzesvorschrift widerläuft, gibt es nicht. Rechtsverordnungen vielmehr können **nur** auf Grund formellgesetzlicher Ermächtigung, sei es allgemein durch die Verfassung oder für spezielle Fälle, durch Gesetz erlassen werden; wenn aber eine solche Ermächtigung nicht vorliegt[6]), so ist für alle sich mit Gebot und Verbot an die Untertanen wendenden Vorschriften der Staatsgewalt nur der konstitutionelle, formelle Gesetzgebungsweg zulässig, nur die Legislative hierfür zuständig.

III. Kurz mag nun noch, bevor wir auf das engere Thema eingehen, der **Weg der Gesetzgebung** erörtert werden. Der Werde-

[1]) Vgl. Württembergische Verf.-Urk. § 88; Sächsische Verf.-Urk. § 86.
[2]) Siehe hierzu Anschütz, gegenwärtige Theorien, S. 167.
[3]) Anschütz, a. a. O., S. 15 ff., 28 ff.; a. A. Arndt, Verordnungsrecht, S. 32 ff.; Preuss. Verf., S. 228 ff.
[4]) Vgl. Yellinek, Gesetz und Verordnung, S. 125, 255; Anschütz, kritische Studien, S. 88.
[5]) Hänel, Studien, II, S. 64; Staatsrecht, I, S. 272 ff.; Meyer, Staatsrecht. S. 603.
[6]) Vgl. Laband, Staatsrecht, a. a. O., S. 87.

gang des Gesetzes stellt sich — im Einklang mit dem Wesen der konstitutionellen Monarchie — als ein verfassungsmässiges, geordnetes Zusammenwirken der Regierung und der Volksvertretung als der obersten Staatsorgane dar, und zwar: Im Reiche des Bundesrats, des Reichstags und — infolge der Teilung der Zuständigkeit der „Regierung" zwischen Bundesrat und Kaiser — des Kaisers; in den einzelnen deutschen Bundesstaaten des Monarchen und des Landtags. Vom rechtlichen und theoretischen Gesichtspunkte aus sind Regierung und Volksvertretung einander hierbei als völlig gleichberechtigte Faktoren gegenübergestellt, tatsächlich aber erscheint die Regierung als die wahre Herrin des Gesetzgebungsgeschäfts[1]). Zwar ist nach deutschem Staatsrecht zum Erlasse eines jeden Gesetzes sowohl die Zustimmung der Regierung als auch die der Volksvertretung erforderlich, aber die Regierung allein, id est der Bundesrat bezw. Monarch allein erlässt, sanktioniert das Gesetz.

Wir haben im Werdegang des Gesetzes fünf verschiedene, aufeinander folgende Phasen zu unterscheiden: Die Initiative, die Feststellung des Gesetzesinhalts, die Sanktion, Ausfertigung und Publikation.

Das erste Stadium, der das Verfahren eröffnende Akt, das „erste relevante Moment im Entstehungsprozess des Gesetzes"[2]), ist also die **Initiative.** — Bevor wir jedoch auf dieses engere Thema eingehen, scheint es uns, wie wir schon andeuteten, sowohl zweckmässig als auch erforderlich, noch vorher die folgenden Abschnitte des Gesetzgebungsverfahrens kurz ins Auge zu fassen.

Die Feststellung des Inhalts des zu erlassenden Gesetzes, die Findung und Abfassung der zu sanktionierenden Rechtsregel geschieht durch Vereinbarung der Regierung mit der Volksvertretung: Also des Bundesrats mit dem Reichstag; des Monarchen, der Krone mit dem Landtag[3]). Ist aber der Gesetzesinhalt endgültig vereinbart, so steht nach Reichsstaatsrecht dem Bundesrate, nach deutschem Landesstaatsrechte dem Monarchen die Sanktion, die eigentliche Schaffung des Rechtssatzes zu: Die Ausstattung desselben mit verbindlicher Kraft, mit äusserer Autorität. Diese darf aber nur ganz, nicht teil- oder gar bedingungsweise erteilt werden; der Souverän darf den verfassungs-

---

[1]) Schon Bodin sagt: La puissance de la loy gist en celuy qui a la souveraineté et qui donne la force à la loy par ces mots: Avons dit et ordonné, disons et ordonnons ce que ces Empereurs disoient, Sansimus qui estoit le mot propre à la maiesté. — De republica, I, 10, S. 161; vgl. ebenda, S. 185, 186.

[2]) So Hänel, Studien II, S. 38, Anm.

[3]) Vgl. Laband, a. a. O., II, S. 22 fg.; a. A. Fricker, a. a. O., S. 31 fg., 16 fg.

mässig fixierten Wortlaut nicht ändern[1]). Nach Massgabe des deutschen Landesstaatsrechts geschieht die Sanktion, wird der Gesetzentwurf endgültig zum Gesetz erhoben durch Unterzeichnung der Gesetzes-Urkunde durch den Monarchen, unter ministerieller Gegenzeichnung. Diese aber schliesst zugleich die „Ausfertigung" des Gesetzes in sich, id est, die „sinnlich wahrnehmbare, authentische und solenne Erklärung seiner äussern, seine rechtmässige Entstehung verbürgenden und bestätigenden Form"[2]).

Im Reichsstaatsrechte dagegen, im ordentlichen Verfahren der Reichsgesetzgebung sind Ausfertigung und Sanktion als zwei auch äusserlich zu sondernde und geschiedene Akte[3]) zu betrachten: Der Bundesrat sanktioniert durch seinen Beschluss das Gesetz, ordnet dessen Befolgung an, dem deutschen Kaiser aber steht nach Massgabe des Artikels 17 der Reichsverfassung das Recht und — falls der Text echt, das Verfahren fehlerfrei ist — die Pflicht[4]) der Ausfertigung zu.

Sowohl nach deutschem Landes- als auch dem deutschen Reichsstaatsrecht liegt in der Ausfertigung zugleich der Befehl zur Vornahme der Verkündigung, der „Publikation" des Gesetzes, die durch Abdruck der Gesetzesurkunde in dem verfassungs- oder gesetzmässig hierzu bestimmten authentischen Organ — Gesetzblatt, Gesetzsammlung usw. — geschieht. Diese Verkündigung stellt den Endpunkt des Gesetzgebungsvorganges, den Schlussakt des Verfahrens dar: Zwar beruht in Wahrheit die verbindliche Kraft der Gesetze nicht auf der Verkündigung, sondern auf der Sanktion desselben, die die Ausfertigung und Verkündigung zur rechtlich notwendigen Folge hat; andererseits aber erlangt ohne die Verkündigung im betreffenden Gesetzblatt resp. der Gesetzsammlung usw. nach deutschem Reichs- und Landesstaatsrecht kein Gesetz verbindliche Kraft.

---

[1]) Mayer, Anteil, S. 24 ff. und Staatsrecht, S. 560, räumt auch dem Parlament einen Anteil an der Sanktion ein, da es seine Zustimmung zum Erlasse des Gesetzes gebe; ähnlich Yellinek, Gesetz und Verordnung, S. 316.

[2]) Vgl. Laband, Staatsrecht, II, S. 37; im öffentl. Recht der Gegenwart, S. 124.

[3]) Vgl. Laband, ebenda.

[4]) So wohl die communis opinio. Vgl. v. Rönne, a. a. O., I, S. 230; Meyer, Anteil, S. 59 ff. und desselben Staatsrecht, § 163, Note 5: Thudichum, a. a. O., S. 94; Seydel, Kommentar, S. 171 fg.; Riedel, Reichsverfassungsurkunde, S. 108; Westerkamp, a. a. O., S. 130 fg.; a. A. v. Martitz, S. 53, Anm. 45.

Zweiter Abschnitt.

Recht und Praxis der Initiative bei der Reichsgesetzgebung.

§ 19.

Die Gesetzgebungsinitiative von Bundesrat und Reichstag.

I. Die Reichsverfassung gewährt sowohl dem Bundesrat wie auch dem Reichstag das Recht, ein Reichsgesetz in Vorschlag zu bringen, was aus folgenden sich ex professo mit der Initiative befassenden Bestimmungen derselben mit aller Deutlichkeit hervorgeht:

Art. 7, Abs. II: Jedes Bundesglied ist befugt Vorschläge zu machen und in Vortrag zu bringen und das Präsidium ist verpflichtet, dieselben der Beratung zu übergeben.

Art. 23: Der Reichstag hat das Recht innerhalb der Kompetenz des Reiches Gesetze vorzuschlagen.

Aus diesen Bestimmungen erhellt weiter verbis directis, dass die Initiative[1]) in beiden Körperschaften von einem Antrage eines jeden Mitglieds der betreffenden Körperschaft ihren Ausgang nehmen kann. Während aber im Schosse des Bundesrats jedem Mitglied des Bundes — nicht jedem Bundesratsbevollmächtigten — die Möglichkeit gegeben ist, die Initiative zum Erlass eines Reichsgesetzes zu ergreifen, ist im Reichstag die Wirksamkeit eines Antrags nach Massgabe der Geschäftsordnung an einige — unten zu erörternde — Voraussetzungen geknüpft. Hier mag erwähnt werden, dass Anträge, die von Reichstagsmitgliedern ausgehen, von mindestens 15 Mitgliedern unterzeichnet sein müssen.

II. Eine **Verschiedenheit** zwischen dem Rechte dieser beiden Körperschaften, des Bundesrats und des Reichstags, scheint sich aus der Fassung des Artikels 23 zu ergeben, wonach der Reichstag das Recht hat, **„innerhalb der Kompetenz des Reiches"** Gesetze vorzuschlagen, während für die Initiative des Bundesrats keine weitere Bestimmung getroffen ist, ihm also das Recht der Initiative im vollsten Umfange zusteht, also auch hinsichtlich von Anträgen, die eine Abänderung der Reichsverfassung oder eine Erweiterung der Kompetenz des Reiches bezwecken[2]).

Über die Bedeutung und Tragweite dieser Worte: „innerhalb der Kompetenz des Reiches" in Artikel 23 ist hinsichtlich der Initiative des Reichstags in der deutschen Staatsrechtsliteratur

---

[1]) Vgl. Geschäftsordnung des Reichstags, § 22, Absatz I.

[2]) Siehe hierzu v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches, I, S. 239, wo er auch den Bundesrat nicht für berechtigt hält, Gesetze ausserhalb der Kompetenz des Reiches vorzuschlagen.

viel und heftig gestritten worden; es empfiehlt sich daher, hier auf die Kontroverse einzugehen[1]).

Indem Artikel 23 der Reichsverfassung[2]) bestimmt, dass der Reichstag das Recht hat, innerhalb der Kompetenz des Reiches Gesetze vorzuschlagen, spricht er aus, dass: Überall, wo das Reich Gesetze erlassen kann, auch der Reichstag berechtigt ist, Gesetze vorzuschlagen. Es handelt sich also darum, kurz den Inhalt der **Kompetenz des Reiches** zur Gesetzgebung zu bestimmen. Hierfür ist in erster Linie der Artikel 2 der Reichsverfassung massgebend: Innerhalb dieses Bundesgebiets übt das Reich das Recht der Gesetzgebung nach Massgabe des Inhalts dieser Verfassung . . . aus . . . Seine Ergänzung findet Artikel 2 im Artikel 4 der Reichsverfassung, der durch grundsätzliche Feststellungen die inhaltliche Verteilung der Gesetzgebungskompetenz zwischen dem Reiche und den Einzelstaaten bewirkt: Der Beaufsichtigung seitens des Reiches und der Gesetzgebung desselben unterliegen die nachstehenden Angelegenheiten . . . Diese Angelegenheiten, die Artikel 4 in 16 Nummern aufzählt, sind die Verwaltungszweige, welche der Gesetzgebungskompetenz des Reiches als dessen „materielle" Kompetenz unterliegen. Ausserdem enthält Artikel 4 die Bestimmung der „formellen" Kompetenz, welche dem Reiche zusteht zur Lösung der ihm zugewiesenen Verwaltungsaufgaben, und zwar ist diese bestimmt als Beaufsichtigung und Gesetzgebung[3]).

Ein Initiativrecht des Reichstags besteht somit unzweifelhaft überall, wo die Kompetenz des Reiches in den Bestimmungen des Artikels 4, Nr. 1—16 der Reichsverfassung begründet ist, und da Artikel 4 keineswegs eine erschöpfende Aufzählung der Reichsgesetzgebung und Aufsicht des Reiches anheimfallenden Angelegenheiten gibt, auch in denjenigen Fällen, wo durch anderweitige Bestimmungen der Reichsverfassung das Recht des Reichs zur Gesetzgebung und Aufsicht besteht, also namentlich auch in den Fällen der Artikel 11, 18, 20, 69, 75, 76 der Reichsverfassung.

Ebenso unzweifelhaft ist es aber auch, dass das Recht der Initiative des Reichstags bei der Gesetzgebung **auch** das Recht umfasst, **„neue** Verfassungsgesetze" vorzuschlagen[4]).

---

[1]) Vgl. die einschlägigen Stellen in den Lehrbüchern des Staatsrechts; insbesondere v. Rönne, Band I, S. 265, Band II, S. 239; Thudichum, Verfassung des nordd. Bundes, S. 215 ff.; Seydel, Kommentar, S. 22 ff.; Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches, II, S. 22 ff.; ausführlicher Hänel, Studien I, S. 156 ff., 160, 256 und Koller, die Verfassung des deutschen Reiches, S. 93 ff.

[2]) Es ist noch zu beachten, dass naturgemäss mit Initiative nicht nur das Recht, „gegenüber" dem Bundesrat und Reichstag, sondern auch die Befugnis „innerhalb" dieser Körperschaften Gesetzesvorlagen einzubringen, zu bezeichnen ist.

[3]) Vgl. auch Hänel, Deutsches Staatsrecht, Band I, S. 234 f.

[4]) Siehe Seydel, a. a. O.; v. Rönne, a. a. O., Band I, S. 265; siehe auch Laband, Staatsrecht, II, S. 23.

Nach Artikel 78, Absatz 1 der Reichsverfassung erfolgen Veränderungen der Verfassung im Wege der Reichsgesetzgebung. Setzt dieser Artikel aber somit eine Kompetenz des Reiches zu Verfassungsänderungen fest, so folgt daraus mit logischer Notwendigkeit, dass auch der Reichstag — wie der Bundesrat — das Recht der Initiative zu solchen hat, denn sie liegen innerhalb der Kompetenz des Reiches.

Diese hier vertretene Auffassung wird auch durch die Entstehungsgeschichte des Artikels 78 der Reichsverfassung bestätigt[1]).

Der Absatz I des Artikels 78 lautet: Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Reichsgesetzgebung. Sie gelten als abgelehnt, wenn sie im Bundesrate 14 Stimmen gegen sich haben.

In der Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 25. Juni 1867 lautete dieser Absatz so: Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Reichsgesetzgebung, jedoch ist zu denselben eine Mehrheit von zwei Dritteln der vertretenen Stimmen erforderlich.

Der von den verbündeten Regierungen dem konstituierenden Reichstage vorgelegte Entwurf der Reichsverfassung enthielt den Absatz 1 des Artikels 78 überhaupt nicht; hier findet sich nur folgende Bestimmung über die Beschlussfassung des Bundesrats: Die Beschlussfassung des Bundesrats erfolgt mit einfacher Mehrheit, mit Ausnahme von Beschlüssen über Verfassungsänderungen, welche zwei Drittel der Stimmen erfordern.

Zu diesem Artikel 7 des Regierungsentwurfs stellte nun der Reichstagsabgeordnete Lasker[2]) folgende Amendements:

a) die Worte: „mit Ausnahme“ bis „erfordern“ zu streichen;

b) mit dem Amendement a für untrennbar zu erklären und als besonderen Artikel an den Schluss der Verfassung zu setzen: Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Reichsgesetzgebung, jedoch ist zu denselben im Bundesrate eine Mehrheit von zwei Dritteln der vertretenen Stimmen erforderlich.

Der Abgeordnete Lasker führte dann zur Begründung seines Abänderungsvorschlags Folgendes aus:

Der Wortlaut der Regierungsvorlage sei geeignet, zu der irrigen Annahme zu verleiten, dass der Bundesrat allein über Verfassungsänderungen beschliessen könne. Ein weiteres Bedenken ergebe sich aus Artikel 23, welcher lautet: „Der Reichstag hat das Recht innerhalb der Kompetenz des Bundes Gesetze vorzuschlagen.“

---

[1]) Vgl. Binding, Deutsche Staatsgrundgesetze, 5. Aufl., grössere Ausgabe, Leipzig 1909, Heft I, S. 84.

[2]) Vgl. hierzu Laskers Rede in der Sitzung vom 26. März 1867, Band I, S. 352, in den stenographischen Berichten des konstituierenden Reichstags 1867.

Lasker führte dann weiter wörtlich aus: „Auch hier kann es wiederum zweifelhaft werden — — —, ob dem Reichstage die Initiative bei Verfassungsänderungen zusteht". Der Zusatz: „innerhalb der Kompetenz des Bundes" kann zu verschiedenen Deutungen Veranlassungen geben; — — — es gehören aber Verfassungsänderungen im strikten Sinne des Wortes nicht zur Kompetenz des Bundes. Ich glaube deshalb, dass Sie es für mehr als eine redaktionelle Verbesserung erachten werden, wenn ausdrücklich bestimmt wird, dass im Wege der Gesetzgebung Verfassungsänderungen bewirkt werden können, d. h. also, dass auch dem Reichstage die Initiative zusteht" [1]).

Das Amendement Laskers wurde auch in der Schlussberatung angenommen [2]) und als Artikel 78 der Verfassung eingefügt. Hierdurch wurde aber unzweideutig festgestellt, dass dem Reichstage ebenso wie dem Bundestage das Recht der „Initiative zu Verfassungsänderungen" [3]) zustehen [4]) sollte.

III. Allein, wenn auch dem Reichstag die Befugnis somit nicht bestritten werden kann, die Initiative zu Verfassungsänderungen zu ergreifen, so ist die weitere Frage, ob dasselbe auch von „Verfassungs**erweiterungen**" gilt, streitig und in der deutschen Staatsrechtsliteratur eingehend und lebhaft erörtert worden. Die Schwierigkeit liegt auch hier in den Worten des Artikels 23: „innerhalb der Kompetenz des Reiches" und in deren Interpretation im Verhältnis zu Artikel 78, Absatz 1.

Wir müssen hier nun auf die Meinungsverschiedenheiten betreffs dieser strittigen Bestimmungen genauer eingehen und zwar uns zunächst mit der Streitfrage bezüglish des Artikels 78, Absatz 1 über die Tragweite des Wortes „Veränderungen — ob auch Kompetenzerweiterungen möglich sind (sogen. Kompetenz-Kompetenz des Reiches) — und die verschiedenen Deutungen, die man dem Worte „Verfassung" gegeben hat, auseinandersetzen. — Der grossen Bedeutung halber sei der Artikel 78, Absatz 1 nochmal wörtlich angeführt. Er sagt: „Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Gesetzgebung. Sie gelten

---

[1]) Vgl. auch die Ausführungen der Reichstagsabgeordneten Miquel und Lasker in der Sitzung des Reichstags vom 19. April 1869 — Sten.-Ber. 1869, Band I, S. 446 u. 464 ff. — und des Abgeordneten Plank in der Sitzung vom 28. April 1869 — a. a. O., S. 649 —. desgleichen des Abgeordneten Dr. Völk in der Sitzung des Reichstags vom 8. Nov. 1871, — Stenogr. Berichte des Reichstags 1871, II. Session, Band I, S. 186 ff.

[2]) Siehe hierzu Stenographische Berichte, a. a. O., S. 353.

[3]) Vgl. auch v. Mohl, Reichsstaatsrecht, S. 534, Note 1; Westerkamp, über die R.-V., S. 110—11; Hänel, Studien I, S. 256; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches, I, S. 266 ff.; II, S. 239.

[4]) Siehe Bericht der VIII. Kommission des Reichstags vom 30. März 1873, Bd. IV, Aktenstücke Nr. 142, S. 682; hiernach hat der Bundesrat Verfassungsänderungen aus der Initiative des Reichstags mehrfach anerkannt, indem er ihnen seine Zustimmung erteilte.

als abgelehnt, wenn sie im Bundesrat 14 Stimmen gegen sich haben". Verändern heisst, einen vom früheren Inhalt abweichenden Inhalt zu setzen, sei es, dass etwas hinzugefügt, etwas hinweggenommen wird, event. unter gleichzeitigem Ersatz durch eine andere Bestimmung oder dass die Bestimmung ganz in Wegfall kommt.

„Unter Verfassungsänderungen" — so führt auch Seydel[1]) aus — sind offenbar alle jene Gesetze, durch welche entweder eine Verfassungsbestimmung beseitigt, oder abgeändert oder hinzugefügt werden will, zu verstehen". Was unter beseitigen oder abändern der Verfassungsbestimmungen zu verstehen ist, darüber kann auch u. E. kein Zweifel herrschen. Aber das Hinzufügen, das In-die-Erscheinung-treten eines vollkommenen Novums ist streitig und hat auch zu grossen Meinungsverschiedenheiten geführt.

Nach der herrschenden Meinung fällt unter Hinzufügen auch die Vornahme wesentlicher Erweiterungen der Kompetenz des Reiches. Um diesem Schlusse zu entgehen, hat man versucht[2]), das Wort „Verfassung" im Artikel 78, Absatz 1 in einem Sinne zu deuten der die Anwendung des Wortes auf die Bestimmungen des Artikels 4 der Reichsverfassung ausschloss. „Verfassung" — so erörterte man — sei hier nicht gleich Verfassungsurkunde, sondern hierunter fielen lediglich die Vorschriften über die Organisation, Inhalt und Umfang der Staatsgewalt, die Rechtsverhältnisse ihrer Träger und Diener, endlich die Rechte und Pflichten der einzelnen Staatsgenossen. Mit andern Worten, Verfassung sei hier im weiteren materiellen Sinne gemeint, als der Gesamtbegriff, unter welchen man die einzelnen Äusserungen der Staatsgewalt zusammenfassen kann[3]): Als der allgemeine Verfassungszustand des Staatswesens. Sonach könnten die Bestimmungen des Artikels 4 ihrem Inhalt nach nicht unter Artikel 78 eingereiht werden. — Allein, wir können uns dieser Ansicht nicht anschliessen. Der Artikel 78 steht als einziger im letzten Abschnitt unter der Überschrift: „Allgemeine Bestimmungen". Da nun aber üblicherweise diejenigen Bestimmungen, welche gleichmässig für alle Teile eines Gesetzes Geltung haben sollen in eine exponierte Stellung gebracht werden, sei es nun an den Anfang oder den Schluss des betreffenden Gesetzes, so ist schon hieraus zu

---

[1]) Vgl. Seydel, Kommentar, a. a. O.

[2]) Siehe auch Zorn, Reichsstaatsrecht, I, S. 342.

[3]) Vg. auch Aristoteles, Politik IV, 1289, a 16 ff., wo er die Verfassung eines Staates als „Summe der Bestimmungen der Gewalten im Staate, über deren Verteilung, über den Sitz der höchsten Gewalt und über den Zweck des Gemeinwesens" definiert. Siehe ferner Hänel, Staatsrecht, S. 119: Verfassung-„Gesamtbegriff, unter welchen man die einzelnen Äusserungen der Staatsgewalt zusammenfassen kann; vgl. auch die Definition Arndts, Staatsrecht, S. 186; -„Inbegriff aller Vorschriften über die Grundform und die Organe des Staates".

schliessen, dass „Verfassung“ im engeren, formellen, positiv rechtlichen Sinne als die vorstehende Verfassungsurkunde — das Reichsgesetzblatt vom 16. April 1871 — zu verstehen ist, als die „Summe der rechtlichen Beziehungen, denen man in einer gegebenen historischen Entwicklung eine besondere und an oberster Stelle massgebende Bedeutung für das ganze Staatsleben beimisst und die man eben darum in einer besonderen, von dem übrigen öffentliche Rechtsstoffe sich abhebenden Gesetzesurkunde zusammenfasst“[1]). — Zu dem heisst es in der Thronrede, die Staatsminister Delbrück gelegentlich der Eröffnungssitzung des Reichstages am 24. November 1870 verlas, es werde dem Reichstage „eine vom Bundesrate einstimmig angenommene Verfassung eines deutschen Reiches“ zur Genehmigung vorgelegt werden[2]). Hier kann u. E. sinngemäss nur Verfassungsurkunde gemeint sein. — Endlich wird in den Verträgen des Norddeutschen Bundes mit den süddeutschen Staaten wiederholt das Wort „Verfassung“ an Stellen gebraucht, wo unzweifelhaft Verfassungsurkunde gemeint ist. Bestätigt wird diese Ansicht insbesondere aber durch das Staatsgrundgesetz selbst, denn in der Einleitung heisst es: „Dieser Bund wird den Namen Deutsches Reich führen und nachstehende Verfassung haben“. Ausserdem lautet noch die Überschrift des zweiten Teils des Gesetzes vom 16. April 1871: „Verfassung“ des deutschen Reiches. Wir sehen, es ist allgemein gebräuchlich, statt „Verfassungsurkunde“ einfach kurz „Verfassung“ zu setzen[3]). Allerdings ist dieser allgemeine Gebrauch des Wortes „Verfassung“ im formellen Sinne ungenau. Aber wir können doch versichert sein, dass, wenn mit „Verfassung“ im Artikel 78, Absatz 1 der gesamte Verfassungszustand gemeint wäre, dies bei der Redaktion deutlich genug zum Ausdruck gebracht worden wäre, eben mit Rücksicht auf die Wichtigkeit einer richtigen Auslegung. Wohl ist es vielleicht zu bedauern[4]), dass nicht der Deutlichkeit halber „Verfassungsurkunde“ statt „Verfassung“ gebraucht worden ist[5]).

Wir kommen jedenfalls nach allem, was aus dem Obigen hervorgeht, zu dem Ergebnis, dass im Artikel 78 „Verfassung“ formell aufzufassen, darunter nur die Verfassungsurkunde ohne den Eingang gemeint ist, sowie nur die Vorschriften, die kraft besonderer Bestimmungen der Verfassung gleichwertig erklärt wor-

---

[1]) Vgl. Hänel, Staatsrecht, I, S. 774.

[2]) Siehe Bezold, Materialien, Band III, S. 131.

[3]) Vgl. auch Arndt, Staatsrecht, § 26, S. 186, Hänel, Staatsrecht, Band I, S. 774; Seydel, Kommentar, S. 413 fg.

[4]) Ebenso Dambitsch, a. a. O., S. 12 ff. und 679 mit ausführlicher Begründung.

[5]) Auch nach den Ausführungen Labands, I, S. 520 ff., ist unter dem Ausdruck Verfassung, wie er im Artikel 78 der Reichsverfassung gebraucht ist, zweifellos die Verfassungsurkunde des Deutschen Reiches zu verstehen, nicht der gesamte Zustand des Reiches.

den sind[1]). Bezüglich der Tragweite des Wortes „Verfassungsänderungen“ im Artikel 78 folgt aber hiermit, dass da — wie wir sahen — Erweiterungen der Verfassungsurkunde auch nur Verfassungsänderungen sind, dieser Artikel der Reichsgewalt selbst das Recht zuspricht, im Wege der verfassungsmässigen Gesetzgebung ihren Zuständigkeitskreis zu erweitern, d. h. dass das **Reich** bezüglich der Gesetzgebung die Kompetenz — Kompetenz hat.

IV. Zachariä insbesondere vertritt noch die gegenteilige Auffassung. Er behauptet, dass das Reich nicht berechtigt sei, seine Gesetzgebung über den Inhalt der Verfassung hinaus zu erstrecken, indem er ausführt, Artikel 2 der Reichsverfassung bestimme, dass innerhalb des Bundesgebiets der Bund das Recht der Gesetzgebung nach Massgabe dieser „Verfassung“ ausübe. Erst damit erhalte der Artikel 4 der Reichsverfassung die ihm beikommende „rechtliche Bedeutung“, insofern er diejenigen Angelegenheiten einzeln aufzählt, welche der Gesetzgebung des Bundes resp. dessen Beaufsichtigung unterliegen sollen. — Allein diese Ansicht erscheint an sich schon als wunderlich und ist auch u. E. vollkommen unhaltbar. — Artikel 78 als allgemeine Bestimmung sagt doch gerade, dass diese speziellen Vorschriften wie z. B. Art. 4 abänderlich seien. Zwar ist die in den 16 Nummern im Artikel 4 dem Reiche zugewiesene Gesetzgebungskompetenz eine derartig umfangreiche, dass es so schon eigentlich keine Seite staatlichen Lebens gibt, welche nicht von ihr in Mitleidenschaft gezogen wäre, zwar haben auch die Einzelstaaten durch Schaffung einer mit solchem Machtbereich ausgestatteten Centralgewalt deutlich genug zu erkennen gegeben, dass sie die Majoritätsbeschlüsse der Organe der Reichsgesetzgebung als bindende Normen anerkennen und auf jede individuelle Einwilligung verzichten wollen, allein es können sich trotzdem vielfach noch Veränderungen als notwendig erweisen, wie auch die Praxis gezeigt hat.

Nur solange, als gemäss Artikel 78 eine Veränderung nicht eingetreten ist, unterliegen also nur die im Artikel 4 aufgeführten Angelegenheiten der Gesetzgebung des Reiches, aber auch nur solange; etwaige erforderliche Erweiterungen[2]) der Kompetenz

---

[1]) Es ist unzweifelhaft, dass alle im gesetzlichen Wege erfolgten Veränderungen der Verfassungsurkunde wieder selbst Teile der Verfassung bilden und nur unter Beobachtung der im Artikel 78, Absatz 1 aufgestellten Vorschriften abgeändert werden können; vgl. auch v. Seulen: Verfassungsänderungen nach Preuss. und Reichsrecht, Diss. 1902, Crefeld; F. v. Rauchhaupt, Verfassungsänderungen nach deutschem Reichsrecht, insbesondere in Preussen; Abhandlungen aus dem Staats- u. Verwaltungsrechte, Heft 16, Breslau 1908.

[2]) Solche Verfassungsänderungen sind folgende: Art. 28, Abs. 2 wurde aufgehoben durch ein Reichsgesetz vom 24. Februar 1873; Artikel 4, Nr. 9 erhielt einen Zusatz durch ein Reichsgesetz vom 3. März 1873; durch Reichsgesetz vom 20. Dezember 1873 wurde Artikel 4, Nr. 13 derart abgeändert, dass

geschehen aber eben nach „Massgabe der Verfassung", da Artikel 78 ebensogut wie Artikel 4 einen Bestandteil derselben bildet. — Heute herrscht auch in der weitaus grössten Mehrheit wohl allseitiges Einverständnis über die Möglichkeit der Kompetenzerweiterung des Reiches; heute ist die Frage der sogenannten Kompetenz-Kompetenz des Reiches, id est, m. a. W., die Frage, ob das Reich die Fähigkeit besitzt, von sich aus ohne Zustimmung der Bundesstaaten seine Zuständigkeit zu erweitern, zu Gunsten des Reichs entschieden.

V. Aber auch nachdem man zu diesem Resultat gekommen war, hat man doch noch mittels einer strengen Interpretation des Artikels 78 der Reichsverfassung in seinem Verhältnis zu Artikel 23 und insbesondere den schon so oft zitierten Worten desselben „innerhalb der Kompetenz des Reiches" folgern wollen, dass Artikel 78 zwar der Reichsgewalt das Recht zuspricht im Wege der verfassungsmässigen Gesetzgebung Verfassungsänderungsgesetze zu erlassen, wie auch ihren gesetzgeberischen Zuständigkeitskreis zu erweitern, das Reich somit bezüglich der Gesetzgebung wohl die Kompetenz-Kompetenz habe, —

dass aber die hiervon verschiedene Frage nach dem Initiativrecht der einzelnen legislativen Faktoren durch Artikel 7 für den Bundesrat unbeschränkt, für den **Reichstag** durch Artikel 23 der Reichsverfassung **beschränkt** auf die gegenwärtigen — also auf Seite 78 fg. unserer Arbeit zitierten — Kompetenzen beantwortet werde; dass der Reichstag m. a. W. nicht befugt sei, verfassungsändernde Gesetze ausserhalb der Kompetenz oder über die Kompetenz des Reiches vorzuschlagen. — Allein der „Wortlaut" des Artikels 23 sagt dies auch u. E. keineswegs und deshalb ist es auch nicht zulässig, ihm eine solche beschränkende Auslegung[1]) zu geben. Die volle Initiative des Reichstags nötigt vielmehr zu einer Interpretation, welche die Worte des Artikels 23: „innerhalb der Kompetenz des Reiches" als vollkommen bedeutungslos hinstellt und sie als ohne jeden juristischen Sinn klar dokumentiert[2]). Eine Beschränkung des Rechts der Initiative für Verfassungsänderungen — resp. Erweiterungen — findet **nicht** statt. Wenn die Änderung der Kompetenz des Reiches selbst nach Artikel 78 der Reichsverfassung dem Reiche zusteht, also

---

die gesetzgeberische Kompetenz des Reiches auf das gesamte Privatrecht ausgedehnt wurde; ferner wurde Artikel 59, Absatz 1 geändert durch ein Reichsgesetz vom 11. Februar 1888 betreffend Änderungen der Wehrpflicht; Artikel 24 erfuhr eine Änderung durch ein Reichsgesetz vom 19. März des Jahres 1888. — Verlängerung der Legislaturperiode von 3 auf 5 Jahre. Der Absatz 5 des Artikels 53 schliesslich wurde durch ein Reichsgesetz vom 26. Mai 1893 geändert.

[1]) Vgl. hierzu insbesondere Hänel, Studien, I, S. 156, 160, 256 ff.

[2]) Siehe Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches, I, S. 266.

„innerhalb der Kompetenz des Reiches“ liegt, so ist es dem Reichstag auch unbenommen[1]), eine Erweiterung dieser Kompetenz vorzuschlagen[2]).

VI. Es bleibt noch die Streitfrage hinsichtlich der **Form** der Verfassungsänderungen zu untersuchen, woraus man auch vielfach noch eine Beschränkung des Initiativrechtes des Reichstags bei der Reichsgesetzgebung herzuleiten versucht hat.

Es ist nämlich streitig, ob jedem Reichsspezialgesetz, welches die bestehende Kompetenz des Reiches überschreitet, ein Verfassungserweiterungsgesetz vorhergehen müsse, ob m. a. W. über Gegenstände, auf welche sich die Reichszuständigkeit nicht erstreckt, Anträge durch den Reichstag unmittelbar[3]) in der Form ausgearbeiteter Gesetzentwürfe gestellt werden können, oder ob der Zweck solcher Anträge nur mittelbar durch Anregung einer Verfassungsänderung erreicht werden kann.

Bei strengster Auslegung kommt die eine Ansicht zu dem Resultat, dass Artikel 23 nur die Folge hat, dass der Reichstag, bevor er ein Gesetz vorschlägt, das die bis jetzt vorhandene Kompetenz des Reiches überschreitet, zunächst ein vorbereitendes Gesetz vorschlagen müsste, welches die Kompetenz in entsprechender Weise erweitert und erst dann, wenn dieser Vorschlag Gesetz geworden wäre, das die anfängliche Kompetenz überschreitende Gesetz vorschlagen dürfe[4]).

Zwar muss man u. E. zugeben, dass dieser Weg der durchaus korrekte wäre, allein auch bei dieser Auslegung des Artik. 23 bedeutet dies doch immer **nur** eine: **Komplizierung** in der Anwendung der Initiative des Reichstags bei der Reichsgesetzgebung, nicht aber eine rechtliche Beschränkung derselben.

Die herrschende, weniger strenge Meinung — die auch uns die richtige zu sein scheint —, kommt auch zu dem Resultate, dass es einerseits zwar wünschenswert wäre, dass vorher der Wortlaut der Verfassung geändert werde, und erst dann das betreffende Spezialgesetz erlassen werde, dass es aber andererseits nirgends in der Verfassung ausdrücklich vorgeschrieben ist, dass so verfahren werden müsste und daher auch der Reichstag für

---

[1]) Vgl. auch die Verhandlungen in der Reichstagssitzung vom 13. Februar 1895, namentlich die Äusserungen der Abgeordneten, Dr. Lieber und Dr. von Marquardsen, Stenographische Berichte, Band I, S. 861, 863.

[2]) Ebenso Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches, I, S. 408; vgl. hierzu auch Laband, a. a. O., II, S. 23; v. Mohl, a. a. O., S. 334; H. Schulze, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, Band II, § 585, S. 116; Arndt, Kommentar zur Reichsverf. zu Art. 23, No. 1.

[3]) Vgl. insbesondere Rönne, a. a. O., I, S. 267 und ausführlich II, S. 239.

[4]) Vgl. u. a. Rönne, a. a. O., Band I, S. 266; Beseler, Preuss. Jahrbücher, Band 28, 1871; Seydel, Kommentar, 1. Aufl., S. 151; Thudichum, a. a. O., S. 215.

berechtigt zu erachten sei, den Vorschlag eines solchen Spezialgesetzes, das die Reichskompetenz überschreitet, mit dem auf Abänderung der verfassungsmässigen Kompetenz gerichteten — für den Fall der Annahme des letzteren — gleichzeitig zu verbinden[1]). Diese Ansicht entspricht auch den tatsächlichen Bedürfnissen und der Anschauung der Praxis, wie das Vorgehen des Reichstags beweist, der stets beide Vorschläge miteinander verbindet, ohne dass von seiten des Bundesrats Einwendungen gegen das Verfahren erhoben werden. Man vergleiche z. B. das der Initiative des Reichstags entsprungene Gesetz vom 3. März 1873 über einen Zusatz des Artikel 4 Ziffer 9 der Reichsverfassung. Dieses Vorgehen hat sich sogar schon zu einem so feststehenden Verfahren herausgebildet, dass selbst G. Meyer[2]) — ein grundsätzlicher Anhänger der gegenteiligen Ansicht — obige Auffassung als durch Gewohnheitsrecht anerkannt betrachten musste[3]).

VII. Hervorzuheben ist nun aber dass, wenn auch um die Worte des Artikels 23 noch so grosser Streit herrscht, ihnen doch und insbesondere der in Rede stehenden Klausel „innerhalb der Kompetenz des Reiches" in keinem Falle eine praktische Bedeutung zukommt, denn der Bundesrat ist an die vom Reichstage eingebrachten Vorschläge nicht gebunden, auch wenn sie sich im Rahmen der Reichskompetenz bewegen: Er kann, was ihm nicht gefällt, allemal ablehnen. Ist aber ein Spezialgesetz von den verfassungsmässigen Organen ordnungsgemäss erlassen, feierlich verbrieft und mit der Volksvertretung vereinbart, so wird seine Wirksamkeit nicht dadurch beeinträchtigt, dass es der — wenn auch formell unkorrekten — Initiative des Reichstags entstammt. Für das Zustandekommen eines Gesetzes ist eben die Übereinstimmung von Bundesrat und Reichstag zwar erforderlich, aber auch ausreichend.

Zu beachten ist allerdings noch, dass die aus Artikel 78 hervorgehende Befugnis des Reiches zur Ausdehnung seiner Kompetenz nicht vollkommen unbeschränkt ist, insbesondere die in dem Eingang der Verfassung gegebenen Garantien nicht unter den Artikel 78 fallen und daher auch die Worte „innerhalb der Kom-

---

[1]) Vgl. hierzu Hänel, Studien, I, S. 160 ff.; Koller, a. a. O., S. 93 ff.; Arndt, Staatsrecht, S. 146 und desselben Kommentar, S. 191; Meyer-Anschütz, Staatsrecht, S. 584, Note 11; auch v. Mohl, Reichsstaatsrecht, S. 63, 162; v. Held, a. a. O., S. 123; Hiersemenzel, a. a. O., I, S. 25; Bähr, in den preussischen Jahrbüchern, Band XXVIII (1871), S. 80; Laband, a. a. O., II, S. 23; Westermann, S. 110—11; Zorn, a. a. O., I, S. 409; auch von Seydel, der in seinem Kommentar, 1. Aufl., S. 151 entgegengesetzter Meinung war, ist der von uns im Texte vertretenen Ansicht in der zweiten Auflage, S. 202 beigetreten.

[2]) Vgl. G. Meyer, Staatsrecht, a. a. O.

[3]) Siehe auch Laband, a. a. O., II, S. 36 für Beispiele aus der Praxis, aus denen die Anschauung der Praxis erhellt.

petenz des Reiches“ nicht vollkommen bedeutungslos sind[1]). Doch da diese Beschränkung[2]) auch für den Bundesrat gilt, so ist dadurch dem Reichstag das Recht der Initiative an sich im Verhältnis zum Bundesrat nicht gemindert[3]). — Alle Einwendungen aus Artikel 23, alle Versuche, mit Hilfe desselben eine Beschränkung des Initiativrechts des Reichstags zu konstruieren, fallen somit in sich zusammen: **Das Recht der Gesetzgebungsinitiative ist bei beiden Körperschaften durchaus gleich.**

VIII. Auf eine Streitfrage mag noch kurz eingegangen werden. Man hat behauptet, dass durch Artikel 16, wonach die erforderlichen Vorlagen nach Massgabe der Beschlüsse des Bundesrats im Namen des Kaisers an den Reichstag gebracht werden, diesem die Befugnis zustehe, ihm nicht genehme Bundesratsbeschlüsse zurückzuhalten und nicht an den Reichstag zu bringen, somit eine vollkommen verschiedene Stellung der legislativen Körperschaften hinsichtlich der Gesetzgebungsinitiative bestände. Der Reichstag nämlich hätte in diesem Falle noch immer das unbestrittene Recht, seine Vorlagen, die von ihm gefassten Beschlüsse durch Vermittlung des Reichstagspräsidenten und des Reichskanzlers dem Bundesrat in unveränderter Gestalt vorlegen zu können, während die Vorlagen (Beschlüsse) des Bundesrats nichts weiter wären als Vorschläge an den Kaiser, welcher dieselben nach seinem Gutdünken dem Reichstage unterbreiten könnte; die Initiative des Bundesrats aber würde materiell einfach vernichtet werden. M. a. W.: Einem „ungehemmten“ Rechte zur Gesetzgebungsinitiative auf Seiten des Reichstags stände ein „an das kaiserliche Obergutachten gebundenes“ Initiativrecht des Bundesrats gegenüber. Allein eine solche Absicht darf man dem Artikel 16 schwerlich[4]) und u. E. zweifellos nie unterstellen; sie wäre ganz und gar nicht mit den Worten desselben: „Nach Massgabe der Beschlüsse des Bundesrats“ vereinbar, welche in einem solchen Falle in die andern: „nach erfolgter Zustimmung“ übersetzt werden müssten. Die Unzulässigkeit eines solchen Vorgehens aber liegt klar auf der Hand.

---

[1]) Vgl. auch Dambitsch, a. a. O., S. 12 ff. und 679.

[2]) M. a.W. Laband, a. a. O.: Das Reich kann seine Kompetenz schrankenlos ausdehnen, aber doch nur soweit, als der Bereich seiner physischen Macht und seines vernunftgemässen Wollens reicht.

[3]) Ebenso Hänel, Studien I, S. 256, Note 7; Zorn, a. a. O., I, S. 409; Dambitsch, a. a. O., S. 426.

[4]) Wohl die weitaus grösste Mehrzahl kennt die Pflicht des Kaisers zur Einbringung der Bundesratsvorlagen an; vgl. auch Frormann, S. 51 ff.; Hänel, Studien II, S. 43—47; Hiersemenzel, a. a. O., S. 68, S. 47.

§ 20.

Die geschäftliche Behandlung der Initiativanträge zu Reichsgesetzen im Bundesrat und im Reichstag.

A. Im Bundesrat.

I. Dem Bundesrate ist zwar nicht — wie im Artikel 27 der Reichsverfassung dem Reichstage — ausdrücklich in der Reichsverfassung die Befugnis beigelegt, sich selbst eine Geschäftsordnung zu geben, indes kann nicht bezweifelt werden, sondern ist es selbstverständlich, dass ihm dieses Recht zusteht und es ist auch eine Geschäftsordnung vereinbart, wenngleich nicht offiziell veröffentlicht worden. Die hier in Betracht kommenden Rechtssätze sind also teils aus der Verfassung, teils aus der Geschäftsordnung für den Bundesrat des deutschen Reiches zu entnehmen. Die Geschäftsordnung ist in der Sitzung des Bundesrats vom 27. Februar 1871 beschlossen worden; durch Beschluss vom 26. April 1880 ist eine Revision derselben erfolgt[1]).

II. Der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte steht dem Reichskanzler zu[2]). Nach der Geschäftsordnung hat der Reichskanzler die Sitzungen anzuberaumen und zu eröffnen[3]). An ihn gelangen die Mitteilungen des Reichstags und die Anträge der einzelnen Bundesstaaten[4]). Zu den Sitzungen des Bundesrats werden die einzelnen Bevollmächtigten schriftlich geladen; die Einladungen müssen, vorbehaltlich ganz dringender Fälle, am Tage vor der Sitzung den Mitgliedern des Bundesrats zugestellt werden[5]). In den Einladungen sind auch — soweit als möglich — ausser der Adresse und der Zeit der Sitzung die Gegenstände der Beratung anzugeben. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass auch Gegenstände kommen, welche in der in der Einladung enthaltenen Tagesordnung nicht aufgeführt sind[6]).

III. Die revidierte Geschäftsordnung teilt die Sitzungen — je nach der Wichtigkeit der Angelegenheiten — in zwei Arten. Nur die Gesetzesvorlagen als die wichtigeren Geschäftsaufgaben werden von einem durch den Reichskanzler für jede Session des Bundesrats zu bestimmenden Zeitpunkt an in möglichst rasch sich folgenden Sitzungen der „ersten Bevollmächtigten“ erledigt. Sind Vorlagen nicht früher als drei Wochen vor dem vom Reichskanzler bestimmten Zeitpunkt an den Bundesrat gelangt, so ist

---

[1]) Nach Seydel — Kommentar, S. 150 — erfolgte am 31. Jan. 1895 eine weitere Änderung.

[2]) Reichsverfassung, Art. 15, Abs. 1.

[3]) Rev. Geschäftsordnung, § 13.

[4]) Rev. Geschäftsordnung, §§ 8, 9.

[5]) Rev. Geschäftsordnung, § 13.

[6]) Rev. Geschäftsordnung, ebenda.

eine besondere Dringlichkeitserklärung durch Mehrheitsbeschluss erforderlich, wenn sie noch in der laufenden Session endgültig festgestellt werden sollen[1]). Alle Gesetzentwürfe müssen einer ersten Beratung unterzogen werden. Eine definitive Beschlussfassung jedoch erfolgt in dieser ersten Beratung noch nicht. Sowohl vor als auch nach der ersten Beratung kann — falls dies beschlossen ist — eine Berichterstattung der Ausschüsse geschehen. Regelmässige Voraussetzung der zweiten Beratung ist, dass mindestens eine Zwischenzeit von fünf Tagen seit der ersten Beratung verflossen ist. Ausnahmsweise ist auch eine Abkürzung dieser Frist zulässig und kann auch die Vornahme der ersten und der zweiten Beratung in derselben Sitzung vor sich gehen, aber: Einem dahingehenden Beschluss des Hauses dürfen keine 14 Stimmen widersprechen. Stimmenmehrheit ist erforderlich, wenn es für nötig erachtet wird, am Schlusse der zweiten Beratung die Aussetzung der definitiven Abstimmung zu beschliessen[2]).

IV. Nachdem zu Anfang der Sitzung das Protokoll der letzten Sitzung festgestellt ist, erfolgen die vom Reichskanzler und den einzelnen Bevollmächtigten Namens ihrer Regierungen einzubringenden Anträge oder auch zu machenden Mitteilungen. Danach werden dann die weiteren auf die Tagesordnung gesetzten Gegenstände vorgenommen[3]). Der Beschluss des Bundesrats richtet sich jedoch zunächst allein auf die geschäftliche Behandlung des Antrags. Drei Wege[4]) sind hier möglich. Entweder kann sich der Bundesrat dafür entscheiden, dass er die Sache selbst sofort oder nach einer zu bestimmenden Frist in Beratung nehmen und zur Beschlussfassung bringen wolle, — oder er kann die Angelegenheit an einen der ständigen Ausschüsse verweisen, in welchem Falle er gleichzeitig die Form, in der der Ausschuss über den Antrag Bericht zu erstatten hat, bezeichnen[5]) kann, — oder aber schliesslich durch seinen Beschluss den Antrag einem besonders zu wählenden ausserordentlichen Ausschuss überweisen, dessen Mitgliederzahl dann gleichzeitig durch Beschlussnahme festgestellt werden muss.

Die Abstimmung über einen Antrag kann ausgesetzt werden, wenn dies wegen Mangel an Instruktion beantragt wird[6]). Bei der Entscheidung hierüber hat dann der Bundesrat gleichzeitig den Tag, an dem die ausgesetzte Abstimmung über den Antrag endgültig erfolgen soll, festzusetzen[7]). Die Gegenstände der Verhandlung und der wesentliche Inhalt der Beschlüsse werden am Schluss der Sitzung in einem Bericht kurz zusammengefasst und

---

[1]) Rev. Geschäftsordnung, § 3.
[2]) Rev. Geschäftsordnung, § 16.
[3]) Rev. Geschäftsordnung, § 14, 15.
[4]) Rev. Geschäftsordnung, § 15.
[5]) Rev. Geschäftsordnung, § 19, Abs. 5; siehe auch Protokoll 1872, § 87.
[6]) Rev. Geschäftsordnung, § 12.
[7]) Rev. Geschäftsordnung, § 12.

unmittelbar nach jeder der Sitzungen des Bundesrats zur allgemeinen Kenntnis durch den Reichsanzeiger gebracht[1]). Die mündlichen Verhandlungen des Bundesrats und der Ausschüsse sind — wenn auch die Geheimhaltung nicht ausdrücklich angemeldet ist — immer geheim zu behandeln[2]). Sämtliche Anträge, Motive, Berichte und andern Anlagen werden in einer Sammlung zusammengefasst, unter dem Titel: Drucksachen zu den Verhandlungen des Bundesrats des deutschen Reiches. Session ... Berlin, Geh. Oberhofbuchdruckerei. Fol.

Es mag noch erwähnt werden, dass einige spezielle Gesetzesvorschläge eine besondere — von der Regel[3]) abweichende — Beschlussfassung nötig machen. Zu Gesetzesvorschlägen, die auf Herbeiführung von Änderungen in den bestehenden Einrichtungen des Militärwesens und der Kriegsmarine abzielen[4]) und auch bei Gesetzesvorschlägen, die Änderungen im Zollwesen oder in der Besteuerung des im Bundesgebiete gewonnenen Salzes und Tabaks, bereiteten Branntweins und Bieres und aus Rüben oder andern inländischen Erzeugnissen dargestellten Zuckers und Syrups herbeiführen[5]) ist Stimmenmehrheit erforderlich; in dieser müssen ferner die preussischen Stimmen enthalten sein[6]), andernfalls liegt die Annahme eines Gesetzesvorschlags von seiten des Bundesrats nicht vor[7]). Gesetzesvorschläge über Verfassungsänderungen schliesslich dürfen nicht 14 Stimmen gegen sich haben[8]).

V. Behandlung der Anträge und Vorlagen im Bundesratsausschuss. Die Bundesratsausschüsse sind Kommissionen des Bundesrats zur Vorbereitung der Bundesratsbeschlüsse. Ihre Hauptaufgabe liegt in der Berichterstattung an das Plenum, zur endgültigen Erledigung der Anträge oder irgendwelcher anderer Angelegenheiten sind sie nicht befugt. Im Allgemeinen stehen — wie wir auch noch sehen werden — die Ausschüsse zum Bundesrat in einem ähnlichen Verhältnisse wie die Kommissionen des Reichstags zu dem Plenum desselben[9]). Wie wir schon sahen, ist zwischen der Überweisung von Anträgen an **ausserordentliche**, für sie besonders niedergesetzte Ausschüsse[10]) und einer solchen an die **dauernden**, ständigen, ordentlichen

---

[1]) Rev. Geschäftsordnung, § 25, Abs. 1; Protokoll 1872, § 424
[2]) Rev. Geschäftsordnung, § 26,
[3]) Vgl. Reichsverfassung, Art. 5.
[4]) Reichsverfassung, Art. 5, Abs. 2.
[5]) Reichsverfassung, Art. 5, Abs. 2; Art. 35.
[6]) Rev. Geschäftsordnung, § 6.
[7]) Vgl. Meyer, Grundzüge, S. 69; Laband, a. a. O., II, S. 260; Westerkamp, a. a. O., S. 95.
[8]) Reichsverfassung, Art. 78, Abs. 1.
[9]) Ebenso Laband, a. a. O., II, S. 262, Westerkamp, a. a. O., S. 159; Minister Delbrück in der Reichstagssitzung vom 29. Mai 1873; Sten.-Ber., S. 899.
[10]) Rev. Geschäftsordnung, § 17.

Ausschüsse zu unterscheiden[1]). Der Bundesrat bildet aus seiner „Mitte“ die Ausschüsse, sodass nur ein Bevollmächtigter zum Bundesrat auch Mitglied eines Ausschusses sein kann[2]). Mindestens 5 Staaten — nach einem Bundesratsbeschluss von 1871[3]) und der Geschäftsordnung des Bundesrats § 17 bestehen mit Ausnahme des Ausschusses für das Seewesen alle übrigen Ausschüsse aus 7 Mitgliedern[4]) — müssen in jedem Ausschusse vertreten sein und jedesmal muss sich das „Präsidium“-Preussen hierunter befinden. Der Bevollmächtigte Preussens hat auch den Vorsitz in den dauernden Ausschüssen inne[5]); ihm liegt es daher ob, die Mitglieder des Ausschusses zu den Versammlungen zwecks Erledigung der Geschäfte am Sitze des Bundesrats einzuladen[6]); er schlägt auch die Referenten vor, die dann entweder durch Vereinbarung oder in Ermangelung einer solchen, durch Abstimmung des Ausschusses gewählt werden[7]). Wir sagten schon, dass die Hauptaufgabe der Ausschüsse darin liegt, über die Anträge und andern ihnen überwiesenen Angelegenheiten Berichte an den Bundesrat abzufassen. Hat der Ausschuss vom Bundesrat bei der Überweisung des Antrags keine besondere Vorschrift hinsichtlich der Form der Berichterstattung erhalten, so steht es im Belieben desselben, zu bestimmen, ob er den Bericht mündlich oder schriftlich erstatten will[8]). Zur Beratung der Anträge werden den Ausschüssen die nötigen Beamten zur Verfügung gestellt[9]), auch kann er sich der Hilfe etwa der Regierungskommissare, der Dezernenten der Ministerien und anderer Sachverständiger bedienen[10]). Wie wir oben schon kurz andeuteten, kann aber der Ausschuss niemals die „Beschlüsse des Reichstags“ und die „Anträge einer Reichsregierung“ definitiv erledigen, sondern höchstens sich nach Inhalt und Form zum Vortrag im Plenum sich nicht eignende „Eingaben“ einfach zu den Akten geben[11]).

Es liegt in der Natur der dauernden Ausschüsse, dass diese auch in der Zwischenzeit zwischen den Sessionen des Bundesrats in Tätigkeit treten können[12]). In einem solchen Falle beruft sie

---

[1]) Vgl. auch über den Ausdruck „dauernd“ Fürst Bismarck im verf. Reichstage, — Sten.-Berichte, S. 335.

[2]) Reichsverfassung, Art. 8, Abs. 1.

[3]) Vgl. Protokolle, § 21.

[4]) Der achte Ausschuss für die auswärtigen Angelegenheiten kommt hier nicht in Betracht.

[5]) Rev. Geschäftsordnung, § 19, Abs. 2.

[6]) Rev. Geschäftsordnung, § 20, Abs. 2.

[7]) Rev. Geschäftsordnung, § 19, Abs. 3.

[8]) Rev. Geschäftsordnung, § 19, Abs. 5.

[9]) Reichsverfassung, Art. 8, Abs. 4.

[10]) Rev. Geschäftsordnung, § 19, Abs. 6.

[11]) Rev. Geschäftsordnung, § 19, Abs. 4.

[12]) Vgl. Fürst Bismarck im verfassungsber. Reichstag; Sten.-Ber., S. 356.

der Vorsitzende nach Berlin; werden dann in dieser Zwischenzeit schriftliche Berichte abgefasst, so bleiben diese auch nicht etwa bis zur Eröffnung der Bundesratssitzung liegen, sondern sie werden sofort[1]) zur Drucklegung und Verteilung befördert[2]). Gewisse Gesetzesvorschläge werden in der Regel immer vorher an den betreffenden ständigen Ausschuss zur Beratung und Berichterstattung überwiesen. So gibt es für alle das Militärwesen und die Festungen angehenden Angelegenheiten den sogen. „Ausschuss[3]) für das Landheer und die Festungen"; für die Kriegsmarine den „Ausschuss[4]) für das Seewesen". Dann bestehen Ausschüsse für „Zoll- und Steuerwesen"[5]), für „Handel und Verkehr", für „Eisenbahn-, Post- und Telegraphenwesen"[6]), für das „Justizwesen" und das „Rechnungswesen"[7]). Der letztere Ausschuss prüft insbesondere alle auf das Finanzwesen des Reiches bezughabenden Anträge. Er ist auch die Budgetkommission des Bundesrats. Ihm legt der Reichskanzler sowohl den Entwurf des Reichshaushaltsetats als auch die Jahresrechnung über die Verwendung der Einnahmen des Reichs vor[8]), damit dieser Ausschuss sie prüft und zur Beschlussnahme des Bundesrats vorbereitet. Auch die andern — bei den einzelnen Etatstiteln beteiligten — Ausschüsse haben bei der Prüfung des Etatsentwurfs mitzuwirken. Zu erwähnen sind schliesslich noch die Ausschüsse für Elsass-Lothringen, für die Verfassung und das Eisenbahn-Gütertarifwesen.

B. Im Reichstag.

I. Nach Artikel 27, Absatz 2 der Reichsverfassung ist dem Reichstage durch die Worte: „Der Reichstag regelt seinen Geschäftsgang und seine Disziplin durch eine Geschäftsordnung", das ausdrückliche Recht gegeben, vollkommen souverän die Normen für sein geschäftliches Verfahren, für die Art und Weise der Erledigung der ihm obliegenden Geschäfte zu setzen[9]). Uns interessieren für die vorliegende Arbeit hauptsächlich die beson-

---

[1]) Rev. Geschäftsordnung, § 20.

[2]) Reichsverfassung, Art. 8, Abs. 2.

[3]) Siehe auch Reichsverfassung, Art. 63, Abs. 5.

[4]) Reichsverfassung, Art. 36; siehe auch Rev. Geschäftsordnung, § 21, Absatz 1.

[5]) Reichsverfassung, Art. 46, Abs. 1.

[6]) Rev. Geschäftsordnung, § 23, Ziff. 2.

[7]) Rev. Geschäftsordnung, § 23, Ziff. 1.

[8]) Vgl. auch Kurt Perels, Das autonome Reichstagsrecht.

[9]) Die Grundlage der Geschäftsordnung bildet die Geschäftsordnung des Reichstags des norddeutschen Bundes vom 12. Juni 1868. Eine „neue

deren Vorschriften der Geschäftsordnung[1]) über die geschäftliche Behandlung der Gesetzesanträge, die daher im Folgenden kurz wiedergegeben werden mögen.

II. Allgemeine Grundsätze. Wir sahen oben, dass Vorlagen und Anträge de jure sowohl von einzelnen Mitgliedern des Hauses, wie auch nach Massgabe der Beschlüsse des Bundesrats im Namen des Kaisers an den Reichstag gebracht werden können. Je nachdem unterscheidet man in der Bezeichnung zwischen den von der Regierung ausgehenden „**Vorlagen**“ und den von den Mitgliedern des Reichstags eingebrachten „**Anträgen**“, von denen die letzteren dann wieder, falls sie einen selbständigen Inhalt haben, als Initiativanträge i. e. S., andernfalls als Abänderungsvorschläge, Abänderungsanträge, Amendements, Amendierungsanträge, Verbesserungsanträge, Verbesserungsvorschläge, eventuell auch als Unteranträge, Sousamendements und dergl. bezeichnet zu werden pflegen[2]). Sowohl die Vorlagen der Regierung, als auch sämtliche Initiativanträge der Reichstagsmitglieder müssen, bevor sie zur Beratung kommen können, vom Präsidenten zu Druck befördert und an die Mitglieder verteilt werden. Hinsichtlich der Form der Initiativanträge ist vor allem zu beachten, dass sie von mindestens 15 Mitgliedern unterzeichnet und mit der Eingangsformel „Der Reichstag wolle beschliessen“ versehen sein müssen[3]). Das Recht, Abänderungsanträge zu stellen, steht den Reichstagsmitgliedern zeitlich unbeschränkt bis zum Schlusse der Verhandlungen, id est bis zur Schliessung jeder öffentlichen Diskussion zu; alle gestellten Abänderungsanträge müssen zur Verhandlung und Abstimmung gebracht werden[4]). Naturgemäss müssen dieselben sachlich in wesentlicher Verbindung mit der Hauptfrage stehen, worüber im Zweifel der Beschluss des Hauses entscheidet[5]). Über die Frage nach der Zulässigkeit der Wiedereinbringung eines bereits in derselben Session eingebrachten, aber abgelehnten Antrags, findet sich weder in der Geschäftsordnung, noch in der Reichsverfassung eine bejahende oder verneinende Antwort. Da aber „positive Bestimmungen“ erforderlich wären, „um eine Verhandlung unmöglich zu machen“, — wie etwa der Artikel 64, Absatz 2 der preussischen Verfassung ein solches Verbot für den König von Preussen und die beiden Häuser des preussischen Landtags aufstellt —, so besteht „kein Bedenken“

Redaktion“ — abgedruckt in Hirth's Annalen, Band I, S. 913 ff. — in welcher die inzwischen angenommenen Änderungen berücksichtigt worden sind, ist vom Reichstag am 10. Februar 1876 beschlossen worden; a. A. Perels, a. a. O., S. 109.

[1]) Vgl. Perels, a. a O., S. 45.

[2]) Rev. Geschäftsordnung, §§ 17, 22, Abs. 1, § 49, § 50.

[3]) Rev. Geschäftsordnung, § 49, Satz 1.

[4]) Rev. Geschäftsordnung. § 49, Satz 2.

anzunehmen, dass nicht nur „fast wörtlich“ gleiche Anträge, materiell übereinstimmende Anträge, sondern auch zu jedem Artikel jeder, auch ein abgelehnter Antrag, unbedenklich wieder eingebracht werden“ und sich hieran eine Erörterung desselben und darauffolgende Abstimmung ausschliessen kann[1]). In der Regel vollzieht sich dann die Behandlung der Gesetzesanträge oder Entwürfe in einer dreimaligen Beratung (Lesung) im Plenum des Reichstags, die wir nun einzeln einer kurzen Betrachtung unterziehen müssen[2]). Zuvor mag noch vorangeschickt werden, dass für die Vorlagen des Bundesrats, wie für die Initiativanträge der Reichstagsmitglieder die Beschreibung des Verfahrens — ausgenommen, wenn Abweichungen ausdrücklich hervorgehoben werden — gleichermassen gilt[3]).

III. Die erste Beratung. Sie ist zeitlich frühestens am dritten Tage, nachdem der gedruckte Entwurf durch Verteilung in die Hände der Mitglieder gelangt ist, zulässig[4]). Der Tag der Verteilung ist nach der Reichstagsobservanz in den dreitägigen Zeitraum mit einzurechnen: Der Tag der Verteilung ist der erste Tag; dann ein freier Tag, und der dritte Tag ist der, an welchem die Beratung stattfindet[5]). Bei Anträgen, welche von Mitgliedern ausgehen[6]) wird die erste Beratung damit eröffnet, dass der Antragsteller das Wort zur Begründung erhält[7]). Hieran schliesst sich sofort die erste Beratung an, die aber sachlich lediglich auf eine **allgemeine Diskussion** der Grundsätze des Gesetzentwurfs beschränkt ist. Diese allgemeine Erörterung kann auch auf einzelne Abteilungen des Entwurfs gerichtet und abteilungsweise zu Ende geführt werden[8]). Der Beschluss des Reichstags in diesem Stadium ist lediglich darauf gerichtet, ob eine Kommision mit der Vorberatung des Entwurfs oder einzelner Teile desselben zu betrauen ist oder nicht; materielle Beschlussfassung über den Inhalt der Vorlage ist in diesem Stadium nicht gestattet[9]).

---

[1]) Vgl. Perels, a. a. O., S. 47; Hiersemenzel, Verfassung des norddeutschen Bundes, T. I, S. 95; die im Text zitierten Worte brauchte der Präsident des Reichstags in der Verhandlung vom 27. März 1867.

[2]) Rev. Geschäftsordnung, § 18 ff.

[3]) Vgl. Geschäftsordnung, § 25.

[4]) Rev. Geschäftsordnung, § 18, Abs. 1, § 22, Abs. 2.

[5]) Vgl. Erklärung des Präsidenten vom 17. März 1867.

[6]) In der Regel findet in jeder Woche an einem bestimmten Tag, dem sogen. Schwerinstage, eine Sitzung statt, in welcher an erster Stelle die von Mitgliedern des Reichstags gestellten Anträge — — — erledigt werden, in der Reihenfolge, in der sie eingegangen sind. Alle Anträge, welche innerhalb der ersten zehn Tage einer Session eingebracht sind, gelten als gleichzeitig eingebracht; vgl. Geschäftsordnung, § 35, Abs. 2.

[7]) Rev. Geschäftsordnung, § 19, Abs. 1.

[8]) Rev. Geschäftsordnung, § 18, Abs. 1, Abs. 4

[9]) Vgl. Geschäftsordnung, § 18, Abs. 3.

IV. Die zweite Beratung. Diese ist zeitlich[1]) frühestens am zweiten Tage nach dem Schlusse der ersten zulässig und, wenn eine Kommission mit der Vorberatung des Entwurfs betraut ist, frühestens am zweiten Tage, nachdem die Anträge der Kommision gedruckt durch Verteilung in die Hände der Mitglieder des Reichstags gelangt sind. Die Diskussion wird der Reihenfolge nach **über jeden einzelnen Artikel** eröffnet und geschlossen und die Abstimmung herbeigeführt. Nur auf besonderen Beschluss des Reichstags kann die Reihenfolge verlassen, die Diskussion über mehrere Artikel verbunden oder über verschiedene zu demselben Artikel gestellte Abänderungsvorschläge getrennt werden[2]). Abänderungsvorschläge können, ohne das hierzu eine Unterstützung erforderlich wäre, sowohl in der Zwischenzeit, als auch im Laufe der Verhandlungen eingebracht werden[3]). Falls durch die gefassten Beschlüsse Abänderungen der Vorlage stattgefunden haben, stellt nach dem Schlusse der zweiten Beratung der Präsident mit Zuziehung der Schriftführer die gefassten Beschlüsse zusammen, welche Zusammenstellung dann die Grundlage der dritten Beratung bildet[4]). Sind aber keine Abänderungen in zweiter Beratung beschlossen worden, so dient die unveränderte Vorlage als Grundlage der dritten Beratung[5]). Der Gesetzentwurf gelangt mit der zweiten Beratung zur Erledigung, wenn er in ihr in allen seinen Teilen abgelehnt wird. In diesem Falle ist eine weitere Beratung ausgeschlossen[6]). Ebenso ist, wenn in zweiter Lesung der Übergang zur Tagesordnung in Bezug auf einen Gesetzentwurf beschlossen wird, ohne dass die einzelnen Artikel desselben zur Verhandlung gelangen, der betreffende Gegenstand als erledigt zu erachten[7]).

V. Die dritte Beratung. Sie darf zeitlich nicht vor dem zweiten Tage nach dem Abschlusse der zweiten Beratung bezw. nach der Verteilung der erwähnten Zusammenstellung der in ihr gefassten Beschlüsse, stattfinden[8]). Am Schlusse der Beratung wird über die Annahme oder Ablehnung des Gesetz-Entwurfs abgestimmt. Sofern aber in der dritten Beratung Abänderungen des Entwurfs beschlossen worden sind, ist die Gesamtabstimmung solange auszusetzen, bis das Bureau die Beschlüsse zusammen-

---

[1]) Rev. Geschäftsordnung, § 19, Abs. 1.
[2]) Rev. Geschäftsordnung, § 19, Abs. 2, Satz 2.
[3]) Rev. Geschäftsordnung, § 19, Abs. 3.
[4]) Rev. Geschäftsordnung, § 19, Abs. 4 und Abs. 5, Satz 1.
[5]) Rev. Geschäftsordnung, § 19, Abs. 5.
[6]) Rev. Geschäftsordnung, § 19, Abs. 6.
[7]) Dies folgt aus der sinngemässen Anwendung — vgl. auch Perels, a. a. O., S. 52 — des § 19, Abs. 6 der Geschäftsordnung.
[8]) Geschäftsordnung, § 20, Abs. 1; aus der Fassung dieser Bestimmung folgt, dass es nicht zulässig ist, dass nach einer nur teilweise erfolgten zweiten Beratung die beratenen Teile zur dritten Lesung — vgl. Perels, a. a. O., S. 53 — gelangen.

gestellt hat[1]). Und zwar können Abänderungsvorschläge zu den einzelnen Artikeln sowohl in der Zwischenzeit, als auch in den einzelnen Verhandlungen eingebracht werden[2]), sie bedürfen aber, was gleichermassen für Unteranträge gilt, der Unterstützung von dreissig Mitgliedern[3]). Es können auch insbesondere Abänderungen der Überschrift der Vorlage beantragt werden, denn inhaltlich sind sie in demselben Umfange zulässig, wie Abänderungsvorschläge zur zweiten Beratung[4]).

VI. Abkürzung der Fristen. Die oben angeführten Fristen dürfen abgekürzt werden. Soll die Frist zwischen der ersten und der zweiten Beratung, insbesondere die Vornahme beider in derselben Sitzung erfolgen, so ist dazu „bei Feststellung der Tagesordnung[5]) oder überhaupt an einem früheren Tage, als an dem der Beratung" Mehrheitsbeschluss[6]) erforderlich. Eine Abkürzung der übrigen Fristen, also der Frist vor der ersten und vor der dritten Beratung einschliesslich der Gesamtabstimmung kann beschlossen werden, wenn ihr nicht 15 anwesende Mitglieder widersprechen[7]). Sofern es sich um Initiativanträge handelt, bedarf es bei Abkürzungen der Frist, welche für den Beginn der ersten Beratung gesetzt ist, ausserdem der Zustimmung des Antragstellers[8]).

VII. Überweisung an eine Kommission. Der Reichstag kann sowohl am Schlusse der ersten wie auch jedem Stadium einer folgenden Beratung bis zum Beginn der Fragestellung den Gesetz-Entwurf oder einen Teil desselben zur Berichterstattung an eine Kommission verweisen, welche sich nur mit dem ihr überwiesenen Gegenstande zu beschäftigen hat[9]). Die Bildung der Kommissionen[10]) erfolgt in der Weise, dass alle Abteilungen die gleiche Zahl von Kommissionsmitgliedern durch Stimmzettel nach absoluter Majorität ihrer anwesenden Mitglieder wählen[11]). Sie konstituieren sich unter einem aus ihrer Mitte mit absoluter Mehrheit zu wählenden Vorsitzenden und Schriftführer und regeln ihre Tagesordnung selbst[12]). Es steht jedem Abgeordneten die Anwesenheit — falls nicht durch besonderen Reichstagsbeschluss die Öffentlichkeit der Kommissionsverhandlungen für die Nicht-

---

[1]) Vgl. Geschäftsordnung, § 18, 19 und 20, Abs. 3; auch § 20, Abs. 4.
[2]) Rev. Geschäftsordnung, § 20, Abs. II, Satz 1.
[3]) Rev. Geschäftsordnung, § 20, Abs. II, Satz 2.
[4]) Vgl. auch Perels, a. a. O., S. 53.
[5]) Rev. Geschäftsordnung, § 35.
[6]) Rev. Geschäftsordnung, § 21, Abs. 1.
[7]) Rev. Geschäftsordnung, ebenda.
[8]) Rev. Geschäftsordnung, § 22, Abs. 3.
[9]) Rev. Geschäftsordnung, § 21, Abs. II.
[10]) Es werden auch nach Bedürfnis Kommissionen insbesondere für Handel und Gewerbe, Finanzen und Zölle, das Justizwesen und den Reichshaushaltsetat gebildet.
[11]) Vgl. Geschäftsordnung, § 26, Abs. 3.
[12]) Rev. Geschäftsordnung, §§ 27 und 30.

mitglieder der Kommission ausgeschlossen ist — bei diesen frei[1]). Nur der Präsident hat jedoch das Recht, an den Verhandlungen aller Kommissionen mit beratender Stimme teilzunehmen[2]). Ausserdem nimmt bei Initiativanträgen der Antragsteller und, falls der Antrag von mehreren Mitgliedern ausgegangen ist, das an erster Stelle unterzeichnete Mitglied an den Sitzungen auch dann teil, wenn es nicht Mitglied der Kommission ist, in diesem Falle steht aber dem Antragsteller oder Mitantragsteller nur eine beratende Stimme zu[3]). Nach geschlossener Beratung wählt die Kommission aus ihrer Mitte einen **Berichterstatter**, der regelmässig die Anträge und Ansichten der Kommission zusammenstellt[4]). Nach der Fertigstellung des Berichts sind die Arbeiten der Kommission beendet, wovon dem Präsidenten zwecks weiterer Veranlassung für die Plenarverhandlung Mitteilung zu machen ist[5]). Nachdem der Präsident die Einbringung des von der Kommission vorbereiteten Gegenstandes auf die Tagesordnung verfügt und den Tag der Verhandlung festgestellt hat, erfolgt die Beratung desselben im Plenum, und zwar auf der Grundlage des Kommissionsberichtes[6]).

VIII. Abgabe an den Reichskanzler. Alle Gesetzentwürfe werden, gleichviel, ob sie vom Bundesrat oder vom Reichstage ausgegangen sind, nach erfolgter Beschlussnahme dem Reichskanzler übersandt.

§ 21.

Das Initiativrecht des deutschen Kaisers bei der Reichsgesetzgebung.

Die Frage nach einer Berechtigung des Kaisers zu Initiativanträgen bei der Reichsgesetzgebung ist sowohl von Theoretikern als auch von Praktikern zum Gegenstande eingehender wissenschaftlicher Bearbeitung gemacht worden. Die Ansichten über diese Streitfrage divergieren jedoch ganz ausserordentlich, und sie kann daher wohl nicht mit Unrecht als eine der bestrittendsten Fragen des ganzen deutschen Reichsstaatsrechts bezeichnet werden. Wir müssen daher etwas näher hierauf eingehen. Man hat ein Gesetzesinitiativrecht des Kaisers sowohl **aus dem ius scriptum der Verfassung (I) als auch aus dem Gewohnheitsrecht (II)** nachzuweisen versucht. Zunächst werden wir uns bei der folgenden Untersuchung streng auf dem Boden des Staatsrechts, der Verfassung halten.

---

[1]) Rev. Geschäftsordnung, § 27, Abs. 5.
[2]) Rev. Geschäftsordnung, § 13, Abs. I, S. 2.
[3]) Rev. Geschäftsordnung, § 27, Abs. 4.
[4]) Rev. Geschäftsordnung, § 27, Abs. II, Satz 1.
[5]) Vgl. auch Perels, a. a. O., S. 27; Geschäftsordnung, § 31.
[6]) Rev. Geschäftsordnung, §§ 35 und 31.

I. Über die Frage nach dem gesetzgeberischen Initiativrecht des deutschen Kaisers gegenüber wie **innerhalb des Bundesrats** — auf die wir zunächst eingehen wollen — findet sich in der Reichsverfassung weder eine ausdrücklich bejahende noch verneinende Antwort, so dass wir uns damit begnügen müssen zu untersuchen, ob — sei es aus einzelnen Bestimmungen, sei es aus der Geschichte, sei es auch vielleicht aus dem Geiste der ganzen Verfassung — eine Vermutung im Sinne der einen oder andern Ansicht begründet werden kann[1]).

Hinsichtlich des Bundesrats lautet die für die Initiative vorzüglich in Betracht kommende Stelle, der — schon oben in anderem Zusammenhang angeführte — **Artikel 7, Absatz II der Reichsverfassung:** „Jedes Bundesmitglied ist befugt, Vorschläge zu machen und in Vortrag zu bringen und das Präsidium ist verpflichtet, dieselben der Beratung zu übergeben." Durch diese Bestimmung ist also — wie wir auch schon sahen — verbis directis ausgesprochen, dass das Recht der Initiative im Bundesrat jedem Bundesgliede, jeder einzelnen der verbündeten Regierungen zusteht, aber auch nur diesen Mitgliedern. Bundesglieder aber sind nach dem geschriebenen Verfassungsrechte einzig und allein die Einzelstaaten[2]), nicht auch der Kaiser als solcher, id est als Reichsorgan, dem man daher auch — folgerichtig nach dem Bildungsprinzip des Bundesrats — keine Stimme im Bundesrat eingeräumt hat[3]). Da der Kaiser somit nicht als solcher, — was durch das Schweigen der Verfassung ausgeschlossen erscheint —, sondern nur in seiner Eigenschaft als König von Preussen Mitglied des Bundesrats ist und gleich allen übrigen Bundesgliedern das Recht hat, Gesetzentwürfe im Bundesrate einbringen zu können[4]), so kennt die Verfassung eine legislative kaiserliche Initiative im Bundesrate[5]) **nicht**[6]). Ebensowenig eben, wie für eine Vertretung anderer Personen oder Körperschaften

[1]) Der § 80 der Verfassung von 1849 dagegen, von der in den Grundzügen und entscheidenden Punkten, in nächster Anlehnung an sie, die heutige Reichsverfassung — wie auch die des norddeutschen Bundes — eine Reproduktion ist, erklärte ausdrücklich: „Der Kaiser hat das Recht des Gesetzesvorschlags".

[2]) Vgl. auch Frormann, Die Beteiligung des Kaisers an der Reichsgesetzgebung, im Archiv für öffentliches Recht, Band XIV, S. 80.

[3]) Vgl. Fischer, Richard, Das Recht des deutschen Kaisers, Berlin 1895, S. 149.

[4]) Vgl. Bornhak, Die verfassungsrechtliche Stellung des deutschen Kaisertums, im Archiv für öffentliches Recht, Band VIII, S. 455.

[5]) Vgl. Meyer „Anteil", S. 90; Schulze, Staatsrecht, II, S. 117; Meyer, Staatsrecht, S. 507.

[6]) Der Wortlaut des Art. VII, Abs. 2 ist an sich so klar und eindeutig, dass eine andere Auslegung nicht möglich erscheint. Trotzdem wird in der Literatur aber vielfach die Ansicht vertreten, dass diese Bestimmung extensiv auszulegen sei: Sie wolle nur jedem, auch dem kleinsten Einzelstaate das Recht der Initiative im Bundesrat gewährleisten, aber sie beab-

im Bundesrat ein Raum besteht, kann von Ausübung irgend welcher Rechte im Bundesrate ohne das Recht der Mitgliedschaft die Rede sein. Die vom Artikel 6 der Reichsverfassung ausschliesslich auf die dort aufgezählten Regierungen beschränkte Mitgliedschaft ist und bleibt eben das unerlässliche Fundament für die Teilnahme am Bundesrat[1]). —

Obwohl aber dem Kaiser als solchen — wie wir sahen — nach Artikel 7, Absatz II der Reichsverfassung kein Initiativrecht im Bundesrat zusteht, so hat man doch mit Hilfe des **Artikels 15 der Reichsverfassung**, wonach der Kaiser den Vorsitzenden des Bundesrats, den **Reichskanzler** zu ernennen hat, eine Vertretung des Kaisers als solchen im Bundesrat[2]) und damit ein kaiserliches Initiativrecht nachzuweisen versucht. Der grossen Bedeutung wegen sei der Artikel 15 hier wörtlich aufgeführt; er lautet: „Der Vorsitz im Bundesrat und die Leitung der Geschäfte steht dem Reichskanzler zu, welcher vom Kaiser zu ernennen ist. Der Reichskanzler kann sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrats vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen." Es kann nicht geleugnet werden, dass die zitierten Vorschriften ihrem Wortlaut nach nicht ohne inneren Widerspruch sind[3]). Eine Ansicht behauptet nun, dass der Vorsitz im Bundesrat ein Recht des Reichskanzlers in seiner Eigenschaft als kaiserlicher Beamter und Chef der Reichsverwaltung[4]) sei; m. a. W. dass das Recht den Bundesratsvorsitzenden zu ernennen, nicht ein preussisches, sondern ein kaiserliches sei. Laband[5]) sagt an einer Stelle: „Die Reichsverfassung knüpft den Vorsitz im Bundesrate nicht an die Eigenschaft preussischer Bevollmächtigter zu sein, sondern an die Eigenschaft Reichskanzler zu sein. An einer späteren Stelle[6]) aber erklärt Laband, dass der Vorsitz im Bundesrate nicht auf dem Amt des Reichskanzlers beruht, sondern ein Recht Preussens ist. Die letztere Ansicht Labands teilt G. Meyer[7]): „Der Vorsitz im Bundesrate ist ein Ausfluss der Preussen als Präsidialmacht zustehenden Befugnisse." Dieser Auffassung, wonach der Reichskanzler nicht Bundesratsvorsitzender als kaiserlicher Beamter, als Vertreter des Kaisers, sondern als

---

sichtige keinesfalls, dieses Recht den Bundesgliedern als solchen vorzubehalten. Wäre letzteres beabsichtigt, so müsste — vgl. Fischer, a. a. O. — sie lauten: „Nur ein Bundesglied ist befugt Vorschläge zu machen". — Allein ein solches argumentum e contrario ist mit der Struktur der R.-V. und dem Wesen des Bundsrats nicht in Einklang zu bringen

[1]) Laband, I, S. 238.

[2]) Fischer, a. a. O., S. 143.

[3]) Grassmann, a. a. O., S. 331.

[4]) Hensel, die Stellung des Reichskanzlers nach dem Staatsrecht des deutschen Reiches, in Hirths Annalen, 1882, S. 12 u. 24.

[5]) Vgl. Laband, Staatsrecht, I. S. 241, S. 254.

[6]) Siehe Laband, a. a. O., S. 255.

[7]) Vgl. Meyer, Staatsrecht, S. 379.

Beauftragter des Königs von Preussen, als preussisches Mitglied des Bundesrats wäre, schliessen wir uns an[1]). Sie ist auch wohl die Herrschende[2]).

Der **Reichskanzler** nimmt nämlich eine **Doppelstellung** ein, sodass wir zwei scharf zu sondernde Elemente hierbei auseinander zu halten haben: Das eine begreift in sich den Wirkungskreis des Kanzlers im Bundesrat resp. als Organ desselben auch nach aussen. Das zweite Element, und nur in dieser Hinsicht ist er als Reichsbeamter anzusehen, umfasst die Funktionen des Reichskanzlers ausserhalb des Bundesrats als de jure leitender und verantwortlicher Reichsminister[3]).

Es ist nun für unsere Frage von **entscheidender Bedeutung,** ob der Reichskanzler als Bundesratsvorsitzender auch zugleich überhaupt **Mitglied** des Bundesrats, also Vertreter eines Bundesgliedes ist, und wenn ja, ob er gerade Preussens Bevollmächtigter zum Bundesrate sein muss[4])?

Die Vollmacht zum Bundesrate kann nur von einem Bundesglied ihren Ausgang nehmen, der Kaiser als solcher ist aber fraglos kein Mitglied des Bundes und kann also Bundesratsmitglieder überhaupt nicht ernennen. Dann aber wäre der Reichskanzler als Bundesratsvorsitzender Beauftragter des Königs von Preussen. Die Frage jedoch sofort unbedingt zu bejahen, hindert zweifellos zunächst der Wortlaut des Artikels 15, indem dieser eben die Ernennung des Vorsitzenden in das Recht des Kaisers stellt. Allein bei der Personenidentität, die zwischen dem Kaiser und dem König von Preussen besteht, ist doch dem von der Reichsverfassung gewählten Wortlaute[5]) soweit die Bezeichnung „Kaiser" in Betracht kommt u. E. nur dann eine entscheidende Bedeutung beizulegen, wenn die Reichsverfassung an anderer — sei es nur an

---

[1]) Vgl. ausser Meyer und Laband, Seydel, Jahrbuch für Gesetzgebung, N. F., III, S. 293; Blumenfeld, Stellung des Reichskanzlers, Heidelberg 1904, S. 23—24; Rosenberg, Diss., Stellung des Reichskanzlers, S. 12; Schlüter, staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers, Diss., Rostock 1903.

[2]) Dagegen Binding, Jahrbücher f. Gesetzgebung, N. F., S. 379; Hensel, a. a. O., S. 23, 24 u. 11; Hänel, Studien II, S. 24; Hübler, Verwaltung im Reich und Preussen, S. 76; Frormann, a. a. O., S. 41; Schulze, Staatsrecht, S. 91; auch Grassmann, S. 331, aber ohne die sich daraus ergebenden Konsequenzen zu ziehen.

[3]) Vgl. Schulze, a. a. O., S. 680 ff.; Laband, a a. O., I, S. 333 f.; G. Meyer, S. 380, Anm. 7 u. S. 402.

[4]) Manche Staatsrechtler — u. a. Seydel, Kommentar, S. 124; Hänel, a. a. O., II, S. 251; auch Fischer, a. a. O., S. 145 — haben, da der Kaiser als solcher im Bundesrate in keiner Weise vertreten oder tätig sein könne, den Satz einfach ohne Begründung für verfassungsmässig erklärt, dass der Reichskanzler, der Präsident des Bundesrats daher eben preusischer Bevollmächtigter und als solcher stimmberechtigtes Mitglied des Bundesrats sein müsse.

[5]) Vgl. aber Hänel, Studien, II, S. 24.

einer einzigen Stelle — diese beiden Bezeichnungen unterschiedlich gebraucht. Hiernach wird man aber vergeblich suchen. Wohl lassen sich für die Ansicht, dass die Reichsverfassung im Ausdrucke eben nicht unterscheidet, weitere Beweise anführen, wie z. B. Artikel 10, wo die Verfassung wiederum vom Kaiser spricht, wo nur der König von Preussen in Frage kommen kann. Für unsern konkreten Fall ist somit zunächst festgestellt, dass, obwohl die Reichsverfassung den Ausdruck „Kaiser" gewählt hat, doch die Möglichkeit vorhanden ist, dass unter diesem reichsverfassungsmässigen Titel im Artikel 15 in Wirklichkeit derjenige gemeint ist, der nach Artikel 11 der Reichsverfassung diesen Titel trägt: Der König von Preussen.

Rechtfertigen lässt sich diese Erscheinung nicht, nur erklären. Nach den Verfassungsentwürfen wäre eine Unterscheidung zwischen solchen Rechten, welche Preussen in seiner Eigenschaft als gleichberechtigtes Bundesglied, und solchen, welche dem Präsidium in seiner Eigenschaft als Bundesorgan zustehen, praktisch vollständig bedeutungslos gewesen. Diese statteten zwar das Präsidium mit umfangreichen, nicht nur formellen Rechten aus und stellten es so äusserlich auf eine Stufe mit den selbständigen Organen des Reichs, dem Bundesrat und dem Reichstag; ihrem Wesen nach aber war die Stellung des Präsidiums im Bunde durchaus verschieden von der Stellung des Bundesrats und des Reichstags: Während nämlich der Bundesrat und der Reichstag eine vollständig selbständige Existenz haben sollten, sollte das Präsidium untrennbar mit der preussischen Staatsgewalt verknüpft und nichts anderes als eine für genau bestimmte Aufgaben vorgenommene Erweiterung der Staatsgewalt Preussens auf den ganzen Bund sein[1]). — Als dann aber infolge der Annahme des Amendements v. Bennigsens als Schlusssatz des jetzigen Artikels 17 der Reichsverfassung[2]) sich das Bundespräsidium als selbständiges Organ von der preussischen Staatsgewalt loslöste, gewann damit auch die Unterscheidung zwischen Rechten des Bundespräsidiums als selbständigen Bundesorgans und Preussens als eines im allgemeinen gleichberechtigten Bundesgliedes praktische Bedeutung: Von nun an war jede Verwendung der Bezeichnung „Präsidium" an Orten, wo eine Beziehung auf das Präsidium in seiner Eigenschaft als selbständiges Bundesorgan nicht beabsichtigt wurde, vom staatsrechtlichen Gesichtspunkte aus entschieden falsch, war es vom Standpunkte strenger Logik unbedingt erforderlich, in den Verfassungsbestimmungen die Bezeichnung Präsidium zu vermeiden, wo der König von Preussen in Frage[3]) stand und umgekehrt. — Allein es ist wohl erklärlich, dass man die Konsequenzen der Annahme

[1]) Vgl. auch Frormann, a. a. O., S. 45 f.
[2]) Siehe auch Grassmann, a. a. O.
[3]) Ebenso Bornhak, a. a. O.

des Amendements von Benningsen nicht übersah und man sich auch vermutlich die streng logischen Beziehungen regelmässig nicht nach jeder Richtung hin klar zu machen suchte. Als dann aber zufolge der Wiedererrichtung des deutschen Kaisertums und der Annahme des Kaisertitels durch den König von Preussen, durch welche sich dieser bereit erklärte „fortan den kaiserlichen Titel in allen Beziehungen und Angelegenheiten des Reiches zu führen", man sich bei der Redaktion der Reichsverfassung auch anschickte, in einheitlicher Terminologie die Bezeichnung Kaiser an allen Orten in die Verfassungsurkunde einzuführen, wo es sich um den Kaiser als solchen, als selbständiges Bundesorgan handelte, da musste — wo die staatsrechtliche Selbständigkeit der Bundespräsidialgewalt mit solcher Evidenz hervortrat — jeder unbemerkt erfolgte fehlerhafte Gebrauch des Ausdrucks „Präsidium" bei einem einigermassen sorgfältigen Verfahren sofort erkannt und unmöglich gemacht werden: Da blieb kein anderer Ausweg, als entweder den bisherigen inkorrekten Ausdruck Präsidium, Kaiser beizubehalten oder von der sich bietenden Gelegenheit Gebrauch zu machen und die allein richtige Bezeichnung, die direkte Beziehung auf Preussen, einzusetzen. Dass man den ersteren Weg eingeschlagen hat, lässt sich darauf zurückführen, dass man sich vielleicht teils zu dem andern Ausweg nicht für berechtigt hielt, teils es auch in einer gewissen Courtoisie vorzog, für die Preussen nun einmal nicht zu verweigernden Vorrechte einen — wenn auch nur scheinbaren — Anhaltspunkt in der Bundesorganisation herzustellen, anstatt dieselben in schroffer — keinerlei Rücksicht auf die zum Teil leicht empfindlichen verbündeten Regierungen nehmenden — Weise und ohne jede Anlehnung an Bundesinstitutionen Preussen direkt zuzusprechen. — In dieser einfachen und natürlichen, durchaus erklärlichen Weise ist auch u. E. die Beibehaltung des Ausdrucks Kaiser auch im vorliegenden strittigen Artikel 15 der Reichsverfassung zu erklären, obwohl diese Bezeichnung durch die andere des Königs von Preussen hätte ersetzt werden müssen. —

Schliesst aber so der Wortlaut des Artikels 15 die Möglichkeit nicht aus, dass der Bundesratsvorsitzende Vertreter eines Bundesmitgliedes und Mitglied des Bundesrats ist, so begründet der Absatz 2 dieses Artikels u. E. die Notwendigkeit dieser Mitgliedschaft: Hier wird dem Reichskanzler das Recht gegeben, sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrats vermöge schriftlicher Substitution vertreten zu lassen[1]). Die Vertretung durch ein anderes Mitglied setzt aber doch gerade die eigene Mitgliedschaft voraus; wie könnte m. a. W. sich der Reichskanzler, wenn er nicht selbst

[1]) Vgl. Meyer, Staatsrecht, S. 434, Anm. 7; Laband, a. a. O., I. S. 255; Marqu., S. 49; Zorn, a. a. O., I, S. 160 ff., 255; Fischer, a. a. O., S. 143 ff.; Grassmann, a. a. O., S. 331; Held, a. a. O., S. 177; Martitz, a. a. O., S. 42; Preuss, a. a. O., S. 433, 445—46; Seydel, Krit., S. 270 ff.; Komm., S. 169.

Bundesratsmitglied wäre, sonst durch jedes »andere« Mitglied des Bundesrats vertreten lassen.

Hänel[1]) insbesondere hält diese Argumentation nicht für ausreichend und macht geltend, dass es nicht schlechterdings ausgeschlossen ist, dass der Artikel 15 der Reichsverfassung den Reichskanzler nur insofern als ein Mitglied des Bundesrats neben andern erscheinen lässt, als er den Vorsitz führt, während die Artikel 6 und 7 der Verfassung nur die stimmberechtigten Mitglieder, das beschliessende Kremium beträfen, dass m. a. W. der Reichskanzler als Bundesratsvorsitzender den andern Bundesratsmitgliedern gegenüber steht, weder sonstige Rechte hat, noch stimmberechtigt ist und ferner auch nicht die Geschäfte des Reiches führt, wie ja überhaupt die bevorrechtigte Stellung des Hegemonialstaates Preussen nicht darin besteht, dass es von Reichswegen, seinen, Preussens Willen durchsetzt, sondern dass die Wahrnehmung der Reichsangelegenheiten in erster Linie dem preussischen Bevollmächtigten vorbehalten ist. — Aber sonst wird in der Literatur fast einmütig der entgegengesetzte Standpunkt vertreten und u. E. mit Recht, müssen doch die dafür anzuführenden Gründe als vollkommen überzeugend angesehen werden. Der Wortlaut der betr. Artikel der Reichsverfassung rechtfertigt die Konstruktion eines Gegensatzes zwischen den übrigen stimmberechtigten und dem Reichskanzler als einem nicht stimmberechtigten (also event. 59!) Mitglied in keiner Weise. Jedes Mitglied des Bundesrats ist stimmberechtigt und dort, wo Mitglieder nicht stimmberechtigt sind, lässt auch der Wortlaut an unzweideutiger Klarheit nichts vermissen. —

Ist der Reichskanzler qua Vorsitzender des Bundesrats aber ein Mitglied dieser Körperschaft, so muss er notwendig **preussisches** Mitglied derselben sein. Mitglieder können nur Bevollmächtigte eines Bundesstaates sein und dass dieser Bundesstaat für den Reichskanzler Preussen ist, ist selbstverständlich und liegt in der Natur der Sache: Der Kaiser kann eben als solcher keinen Bevollmächtigten zum Bundesrate ernennen, sondern nur in seiner Eigenschaft als König von Preussen[2]). — Der Reichskanzler führt die preussische Stimme im Bundesrat und vertritt die preussischen Interessen im Reichstage, wo er stets erscheinen kann[3]) und stets auf sein Verlangen gehört werden muss, um die

---

[1]) Vgl. Hänel, Studien, II, S. 26, 27.

[2]) Vgl. auch Kirchenheim, Staatsrecht, S. 312; Proebst, ad art. 15; Riedel, a. a. O., S. 42; Rönne, Preussen, II, § 175, S. 517; Rosenberg, a. a. O., S. 9, 11 ff.; Thudichum, a. a. O., S. 130; Schulze, Staatsrecht, II, § 268, S. 91; Preussen, S. 801; Westerkamp, a. a. O., S. 99 - 100; Arndt, Kommentar ad Art. 15, Nr. 1; Hiersemenzel, a. a. O., S. 22 ff.; Zorn, a. a. O., I, S. 143; Auerbach, a. a. O., S. 107 ff.; Schlüter, a. a. O., S. 22 ff.

[3]) Vgl. Rev. Geschäftsordnung, § 3.

Ansichten der preussischen Regierung darzulegen, selbst wenn dieselben von der Mehrheit des Bundesrats nicht adoptiert sind[1]).

Von der entgegengesetzten Ansicht wird dafür, dass der Reichskanzler nicht preussischer Bundesratsbevollmächtigter zu sein brauche, zum Teil noch angeführt, dass in dem Verzeichnisse der Bundesratsbevollmächtigten vom 10. August 1867 der damalige Kanzler von Bismarck nicht mit erwähnt sei, infolgedessen dieser auch nicht Mitglied des Bundesrats hätte sein können.

Darauf ist jedoch zu entgegnen, dass Bismarcks Name nur deshalb nicht in dem Verzeichnisse aufgeführt wurde, weil angenommen wurde, dass er als Bundeskanzler eo ipso Bundesratsmitglied sei. Dies ist unzweifelhaft, denn Bismarck hat damals faktisch die preussischen Stimmen geführt[2]).

Als Gegner der hier vertretenen Meinung folgert ferner Hensel[3]), es brauche der Reichskanzler überhaupt nicht Mitglied des Bundesrats, id est Bundesratsbevollmächtigter eines Bundesstaats zu sein und beruft sich dabei auf Bismarck selbst, der allerdings in seiner Rede in der Reichstagssitzung vom 15. März 1877 sich folgendermassen äusserte[4]): „Der Herr Vorredner meinte, es sei u. a. nicht möglich, dass der Reichskanzler nicht zugleich die preussischen Stimmen führe, ich halte das wohl für möglich, aber nicht für nützlich. Der Reichskanzler braucht nach der Verfassung, wie ich glaube, gar nicht Mitglied des Bundesrats zu sein. Nach der Verfassung führt er den Vorsitz und soweit ein Vorsitz ohne Mitgliedschaft denkbar ist, wäre es auch möglich, dass er nicht Mitglied wäre". Und an anderer Stelle: „Nur wenn er, wie bisher, faktisch zugleich Träger eines preussischen Mandats zum Bundesrat ist, darf der Reichskanzler nach dem Wortlaut der Verfassung an den Reichstagsdebatten persönlich teilnehmen, dort stets erscheinen und muss er auf sein Verlangen jederzeit gehört werden: Als Reichskanzler hat er dies Recht nicht[5]). Wenn also weder der König von Preussen noch ein anderes Bundesglied ihm Vollmacht gibt, hat er keine verfassungs-

---

[1]) Vgl. Thudichum, a. a. O.; Holtzendorff, S. 26 ff., Gedanken und Erinnerungen, S. 307; Rheinke, Bundesrat, S. 22 u. fg.; Zorn, a. a. O., I. S. 143; Auerbach, a. a. O., S. 107 ff. und Schlüter, S. 22 ff.

[2]) Vgl. Meyer, a. a. O., S. 434; Seydel, Krit. Band XXIV, S. 273; Grassmann, a. a. O., S 332, Anm. 23.

[3]) So Hensel, a. a. O., S. 15 ff. lehnt er dann aber alle Konsequenzen daraus ausdrücklich ab; auch Hänel, den wir im Text als Vertreter dieser Ansicht anführten, kommt doch a. a. O., S. 24 zu einem andern Resultat — weil der Kaiser die Präsidialstimme führt —, eine Begründung auf die wir noch kurz zurückkommen.

[4]) Vgl. Gedanken und Erinnerungen, Band II, S. 307 und Bismarck in der Reichstagssitzung vom 12. Dezember 1876, bei Horst-Kohl, Band VI, S. 472 ff.

[5]) Siehe Reichsverfassung, Artikel 9.

mässige Legitimation zum Erscheinen im Reichstag. Er führt dann den Bundesratsvorsitz[1]), aber ohne votum, und die preussischen Bevollmächtigten ständen ihm ebenso unabhängig gegenüber wie die der andern Bundesstaaten“[2]).

Es ist nach allem zuzugeben, dass auch die betr. Artikel der Reichsverfassung den Anhängern der hier bekämpften Theorie, welche — um es mit kurzen Worten zu wiederholen — die Eigenschaft des Reichskanzlers gleichzeitig preussischer Bundesratsbevollmächtigter sein zu müssen als eine Art condicio sine qua non für seine Stellung als Bundesratsvorsitzender leugnen, in gewisser Weise Recht zu geben scheint. Aber sie ignorieren die durch die geschichtliche Entwicklung gegebenen Tatsachen[3]) und gelangen so zu einseitig doktrinären Konsequenzen. Auch die **Entwicklungsgeschichte** bestätigt nämlich in weitem Masse die Richtigkeit der hier vertretenen Ansicht. Wir können nicht umhin auf diese nun etwas näher einzugehen, ist es doch nur so möglich für die rechtliche Struktur des Instituts das richtige Verständnis und für die Beantwortung unserer entscheidenden Frage das richtige Material zu gewinnen.

Der Reichskanzler ist bekanntlich nicht durch die Reichsverfassung neu geschaffen worden, sondern er war bereits der Verfassung des Norddeutschen Bundes unter der Bezeichnung Bundeskanzler bekannt, der wieder das Vorbild des älteren Reichsstaatsrechts vorgeschwebt hat[4]). Der „Archicapellanus per Germaniam“, der Erzkanzler durch Germanien, der im „Reichskanzler“ in moderner, rein weltlicher Gestalt wieder auferstanden ist, bekleidete wie dieser eine Doppelstellung[5]). Einmal war er der Direktor des Kurfürstenkollegiums und des ganzen Reichstags[6]) — was wir auch oben schon sahen —, andererseits der einzige verantwortliche Reichsminister. Die letztere Funktion verrichtete aber meist ein von ihm ernannter Reichshofvizekanzler als Stellvertreter. Jedoch trotz dieser äussern Übereinstimmung ist das heutige „Reichskanzlertum“ im Verhältnis zum „Erzkanzlertum“ wesentlich umgebildet worden.

In der Thronrede zur Eröffnung des konstitutierenden Reichstags des Norddeutschen Bundes erklärte König Wilhelm: „Der

---

[1]) Vgl. Reichsverfassung, Art. 15; auch Grassmann, a. a. O., S. 332.

[2]) Diese Äusserung Bismarcks steht jedoch mit seiner sonstigen Darlegung in Widerspruch. Seine Ausführung ist zu formell und nicht glücklich geworden; sie widerspricht namentlich seinem 3 Tage vorher gemachten Bekenntnisse — Kohl, VII, S. 34 —, dass der Versuch, die Reichskanzlerschaft vom preussischen Ministerpräsidenten zu trennen, vollständig misslungen sei; siehe hierzu auch Grassmann, a. a. O.

[3]) Vg. Seydel, Krit., S. 207 ff.

[4]) So Schulze, II. Band des Deutschen Staatsrechts, S. 89 ff.; Hübler, a. a. O., S. 75 ff. und auch Bauer, a. a. O., S. 14 ff.

[5]) Vgl. oben Anm.

[6]) Vgl. auch Hübler, a. a. O., S. 75.

Ihnen vorzulegende Verfassungsentwurf mutet der Selbständigkeit der Einzelstaaten zu Gunsten der Gesamtheit nur diejenigen Opfer zu, welche unentbehrlich sind, um den Frieden zu schützen!" Dem entsprechend war auch nach dem Entwurf dem Bundeskanzler eine ziemlich untergeordnete unrichtige Rolle zugedacht worden, etwa eine Stellung als preussischer Kommissar ähnlich dem österreichischen im Bundestag des alten deutschen Bundes, als Präsidialgesandter, der seine Instruktion von dem preussischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten zu empfangen und nebenbei das Präsidium im Bundesrate hatte.

Zwar konnten sich die Mitglieder des konstituierenden Reichstags sich zu einem klaren und umfassenden Verständnisse des im Entwurf proponierten Schemas nur sehr schwer durchringen, — musste doch der Präsident der Bundeskommissarien noch am 27. März des Jahres nach einer bereits sehr umfangreichen Debatte aussprechen, dass man überhaupt gegenseitig im Dunkeln tappe! —, so bestand speziell über den Inhalt der Bestimmungen über das Verhältnis zwischen Kanzler, Kaiser und Bundesrat eine ziemlich einheitliche Auffassung[1]).

Nach den Verhandlungen des konstituierenden Reichstags[2]) fasste man das Bundesratspräsidium als Vorrecht des Hegemonialstaates Preussen auf, etwa als das Korrelat zu dem mit der „Krone Preussen" verbundenen Bundespräsidium[3]). Die Vormachtstellung des „mächtigsten und aus diesem Grunde zur Leitung des Gemeinwesens berufenen Bundesstaates"[4]) sollte auch darin ihren Ausdruck finden, dass sein Kanzler etwa als Präsidialgesandter im — die verbündeten Regierungen repräsentierenden — Bundesrat den Vorsitz führen sollte. Zwar ist dann durch die Beschlüsse des Reichstags die Stellung des Kanzlers durch Aufnahme der Verantwortlichkeitsklausel heraufgeschoben worden, aber seine Stellung im bezw. zum Bundesrat ist dieselbe geblieben: Wie nach Artikel 12 das „Präsidium", so ernennt jetzt nach Artikel 15 der Reichsverfassung der Kaiser den Bundesratsvorsitzenden. Wenn aber nun auch der Reichskanzler anscheinend „kaiserlicher Beamter" ist, so ist doch trotz der Erhebung des Bundeskanzlers vom blossen Präsidialgesandten zum leitenden Reichs- und Bundesminister seine Stellung im Bundesrate unberührt geblieben und die ausschlaggebende Stimme im Bundesrate nicht zu einer kaiserlichen geworden, sondern nach wie vor die preussische. Wenn sie nun aber trotzdem nach wie vor die „Präsidialstimme" genannt

[1]) Vgl. auch Bezold, Materialien zur deutschen Reichsverfassung, im Band I, S. 762.

[2]) Siehe Sten.-Ber., S. 379, 383, 402—403; Bezold, v. Holtzendorff, S. 713, 725, 768.

[3]) Vgl. ähnlich Laband, a. a. O., I. S. 240 ff.; and. Ansicht Hänel a. a. O., S. 31.

[4]) Thronrede zur Eröffnung des konstituierenden Reichstags.

wird[1]), so muss der Bundesratspräsident in irgend einer organischen[2]) Verbindung mit der Führung der preussischen Stimme stehen: Muss der Reichskanzler Bundesratspräsident und zugleich preussischer Bevollmächtigter sein. Die Ernennung durch den Kaiser zum Reichskanzler schliesst die zum Bundesratspräsidenten in sich und der Kaiser ist als König von Preussen verpflichtet[3]), den Reichskanzler und Bundesratspräsidenten zum preussischen Bevollmächtigten zu ernennen[4]).

Schliesslich mögen **noch folgende Erwägungen** die Richtigkeit der hier vertretenen Ansicht unterstützen[5]). Wollte man etwa annehmen, dass der Kaiser den Bundesratsbevollmächtigten eines anderen Einzelstaates[6]) — etwa einen bayrischen Bevollmächtigten — zum Reichskanzler und damit zum Vorsitzenden des Bundesrats ernennen würde, so stände dem nach der Verfassung nichts im Wege, denn: Einen Bundesratsbevollmächtigten kann der Kaiser als solcher nicht ernennen, wohl aber einen schon ernannten zum Kanzler machen. Aber es könnte dann — ganz abgesehen von der dann doppelt abhängigen Stellung dieses Vorsitzenden — leicht der Fall eintreten, dass wenn der Kaiser wie oben einen bayrischen Bevollmächtigten zum Reichskanzler ernennt, dieser Einzelstaat — also der König von Bayern — plötzlich aus irgend welchen Gründen von seinem Rechte Gebrauch machte, seinen Bundesratsbevollmächtigten zu jeder Zeit abberufen zu dürfen. Wenn aber so der zum Reichskanzler ernannte ausserpreussische Bundesratsbevollmächtigte von seinem Bundesstaate seines Amtes enthoben würde, so müsste folgende Schwierigkeit eintreten: Entweder würde der Kaiser sich dadurch auch genötigt sehen, den Reichskanzler zu entlassen, wodurch er sich aber des ihm nach Artikel 15 der Reichsverfassung zustehenden freien Bestimmungsrechtes begäbe, oder aber er würde die Entlassung nicht erteilen, ihn in seinem Amte belassen und sich dadurch ebenfalls in einen Gegensatz zu Artikel 15 setzen, da der Reichskanzler dann die ihm dort gegebenen Befugnisse nicht

[1]) Vgl. Hänel, Studien, S. 128.

[2]) Ebenso Grassmann, S. 337: so entwickelt sich mit zwingender Notwendigkeit aus dem Axiom des Zusammenschlusses zwischen Reich und Preussen, die organische Verbindung des Reichskanzlers mit der preussischen Regierung.

[3]) Mayer, a. a. O., § 124, Nr. 6; Preuss, a. a. O., S. 433; Fischer, a. a. O., S. 143 ff.

[4]) Vgl. Hänel, Studien, S. 24 ff.; Deinert, a. a. O., S. 10 f.; Cf. Hensel, a. a. O., S. 10 f.; Schlüter, a. a. O., S. 29.

[5]) Siehe Laband, a. a. O., I, S. 350, S. 254, Anm. 2; Meyer, a. a. O., S. 415 ff.

[6]) Eine solche Deutung des Artikel 15 wäre aber bedenklich. Wenn Preussen, der bei weitem grösste Staat an Zahl der Einwohner und an Umfang des Gebiets und an Wert der Verdienste um das Zustandekommen des Bundes, im Reiche den Vorsitz führt, so ist es nichts anderes als eine logische Folge und billig, dass es dieses Recht auch besitzt innerhalb des höchsten Organs des Reichs: Innerhalb des Bundesrats.

mehr ausüben könnte. Alsdann gäbe es einen — ausserpreussischen - Reichskanzler, welcher nicht Mitglied des Bundesrats wäre und das ist — wie wir sahen — nach der Verfassung unmöglich.

Es sei hier noch auf das bayrische Schlussprotokoll vom 23. 11. 1870 hingewiesen, das noch von gegnerischer Seite benutzt wird. In diesem wird in Ziffer 9 folgendes bestimmt: „Der Königlich Preussische Bevollmächtigte erkennt es als ein Recht der bayrischen Regierung an, dass ihr Vertreter im Falle der Verhinderung Preussens den Vorsitz führt". Wir sehen, hier ist expressis verbis Preussen als der reguläre Träger des Vorsitzes bezeichnet; die Deutung Hänels[1]), dass in dem Protokoll Bayern ein Recht auf das Vizepräsidium hinter dem Reichskanzler und Preussen zugesprochen sei, kann somit nur als gezwungen erscheinen. — Ebenso unrichtig ist es u. E., wenn man, — wie z. B. Hänel[2]) und Schulze[3]) — behauptet, dass der Reichskanzler deshalb preussischer Bevollmächtigter sein muss, weil seine Stimme die Präsidialstimme ist. Dies hat auch schon Hensel[4]) u. E. als völlig falsch nachgewiesen. Wenn die Artikel 5. 7, 37 der Reichsverfassung von Präsidialstimme sprechen, so ist damit nicht die Stimme des Vorsitzenden gemeint, sondern die preussische Stimme, id est, es sollen bei Stimmengleichheit die Stimmen den Ausschlag geben, unter denen die 17 preussischen Stimmen sind.

Nun ist zwar der Reichskanzler in seiner Eigenschaft als preussischer Bevollmächtigter preussischer Staatbeamter, denn die Bundesratsmitglieder handeln zweifellos in Ausübung eines öffentlich-rechtlichen Dienstes, wenn sie als Vertreter der Regierung vom Landesherrn in den Bundesrat entsandt werden, — dieses öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis ist ja für den Begriff eines Beamten das wesentliche Begriffsmerkmal —, aber als preussischer Bevollmächtigter und Bundesratsvorsitzender ist der Reichskanzler ebensowenig ein Reichsbeamter wie jedes andere Bundesratsmitglied auch. Reichsbeamter ist er nach Artikel der Reichsverfassung nur in seinen ungleich wichtigeren und interessanteren Funktionen ausserhalb des Bundesrats: als Reichsminister; nur als solcher steht er im Dienste des Reiches und nur als solcher wird er vom Kaiser ernannt. Aus dem Reichsgesetz vom 31. März 1873, betr. die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten geht dies auch unmittelbar hervor[5]), indem z. B. §§ 23 und 25 für gewisse

[1]) Vgl. Hänel, a. a. O., Studien II, S. 25.
[2]) Hänel, a. a. O., S. 27.
[3]) Vgl. Schulze, Deutsches Staatsrecht, S. 91.
[4]) Siehe Hensel, u. E., richtige Darstellung. a. a. O., S. 11 fg.
[5]) Nach § 1 des Reichsbeamtengesetzes vom 31. 3. 1873: „Reichsbeamter im Sinne dieses Gesetzes ist jeder Beamte, welcher entweder vom Kaiser angestellt oder nach Vorschrift der Reichsverfassung den Anordnungen des Kaisers Folge zu leisten verpflichtet ist" ist auch der Reichskanzler zweifellos ein Reichsbeamter.

Beamte Sondervorschriften aufstellen und nebeneinander nennen „den Reichskanzler, den Präsidenten des Reichskanzleramtes, den Chef der kaiserlichen Admiralität“ usw. — Als Reichsbeamter (Minister)[1]) wird der Reichskanzler also vom Kaiser ernannt, erhält nach § 4 des zit. Gesetzes eine kaiserliche Bestallung, hat nach § 10 die Verpflichtung, das ihm übertragene Amt der Verfassung und den Gesetzen entsprechend gewissenhaft vorzunehmen und muss nach § 18 zur Erfüllung des ihm übertragenen Amtes eidlich verpflichtet werden. Er kann ferner nach § 25 jederzeit ohne Angabe von Gründen entlassen werden und auch umgekehrt jederzeit seine Entlassung nehmen; er ist schliesslich nach 2jähriger Dienstzeit pensionsberechtigt.

Wir erhalten nun aber auf unsere oben gestellte Frage das folgende **Ergebnis:** Der Reichskanzler führt seinen Bundesratsvorsitz nicht als Beamter und **Beauftragter** des »Kaisers«, sondern lediglich **des Königs von Preussen** in Ausübung eines diesem zustehenden Vorrechts. Wenn der **Artikel 15** der Reichsverfassung trotzdem sagt, der »Kaiser« ernennt den Vorsitzenden, so ist dies u. E. **nur eine Ungenauigkeit im Ausdruck.** Man muss bedenken, dass der Reichskanzler durch seine Ernennung nicht nur Vorsitzender im Bundesrat, sondern gleichzeitig Reichsminister wird. Nur in letzterer Eigenschaft aber wird er vom Kaiser als solcher ernannt, während er als Bundesratsbevollmächtigter und Vorsitzender im Bundesrat nur vom König von Preussen ernannt werden kann: Hiermit aber ergibt sich die **Unmöglichkeit,** eine Vertretung des Kaisers als solcher im Bundesrate und damit **ein Recht des Kaisers** zu legislativen Initiativanträgen im Bundesrate **aus** dem **ius criptum** der Verfassung — insbesondere dem Artikel 15 derselben — **nachzuweisen.** —

II. Bei der Begründung der oben vertretenen Ansicht konnten wir uns auf die überwiegend grosse Mehrzahl der Schriftsteller stützen; nur wenige konnten für eine entgegengesetzte Meinung angeführt werden. Die Frage, ob sich aber ein gesetzgeberisches Initiativrecht des Kaisers gegenüber dem bezw. im Bundesrat im Gegensatze zum ius scriptum der Reichsverfassung **aus dem Gewohnheitsrecht** herleiten lässt, ist weit umstrittener.

Schon auf den ersten Blick scheint dies allerdings gewagt, da doch ein solcher Versuch keinerlei sichere Anhaltspunkte in

[1]) Soweit der Kanzler an der Gesetzgebung materiell mitwirkt, ist er zur Mitwirkung nur berechtigt, als preussischer Bevollmächtigter und nur nach Massgabe seiner vom preussischen Ministerium bezw. nach Art. 44 der preuss. Verf. von dem einzelnen Ressortminister — vgl. Grassmann, a. a. O., S. 338; Fischer, a. a. O., S. 145 und Laband, I, S. 89 und 207 — festgestellten Instruktion.

der Verfassung hat; allein an und für sich lässt sich auch u. E. gegen einen solchen Versuch nichts einwenden, denn bezüglich der **derogatorischen** Kraft, welche im öffentlichen Rechte dem Gewohnheitsrechte zukommt, sind die Vertreter der deutschen Staatsrechtsliteratur ziemlich einer Meinung, indem sie dieselbe anerkennen[1]).

Für das Reichsrecht kommt als wichtigste dissentirende Anschauung die von Laband[2]) in Betracht, der kurz und bündig behauptet: „Aus dem Prinzipe des Gesetzes folgt, dass im Prinzip dem Gewohnheitsrechte die derogierende Kraft abzusprechen ist". Nach seiner Ansicht sollen die Organe der Justiz den staatlichen Rechtsschutz nicht in anderer Weise zur Geltung bringen, als wie es ihnen durch die staatlichen Vorschriften geboten wird und wäre die sogen. derogatorische Kraft des Gewohnheitsrechtes in Wahrheit auf eine Interpretation des Gesetses zurückzuführen. Indessen lässt es Laband u. E. an einer eingehenden Begründung seiner Aufstellung fehlen; daher ermangeln sie der überzeugenden Kraft und die Mehrzahl der Schriftsteller hält an den hergebrachten und herrschenden Anschauungen hinsichtlich der derogierenden Kraft des Gewohnheitsrechtes fest[3]). In überzeugender Weise tritt namentlich Yellinek[4]) für diese ein, indem er die rechtserzeugende Kraft im öffentlichen Rechte der Gegenwart, ihre Wirksamkeit im Verfassungsrecht der konstitutionellen Staaten nachweist, woraus die Möglichkeit einer Aufhebung bestehenden Gesetzesrechts durch abweichendes Gewohnheitsrecht mit Notwendigkeit zu folgern ist, dergestalt, dass selbst die ausdrückliche Ausschliessung derogatorischen Gewohnheitsrechts durch den Gesetzgeber — wie es z. B. im Allgemeinen Preussischen Landrecht der Fall war — die Wirksamkeit solchen Gewohnheitsrechtes nicht hindern könne, da ein solches Gesetz als obligatio impossibilium keinen verbindlichen Inhalt hätte. — So ist für die deutschen Reichsgesetze die derogierende Kraft des Gewohnheitsrechts grundsätzlich zu behaupten; alle Bestimmungen derselben unterliegen m. a. W. dem Einflusse des Gewohnheitsrechtes, können also im Wege desselben abgeändert werden, wenn auch die Schwierigkeit der Entstehung von gewohnheitsrechtlichen Staatsrechtsnormen wegen des Bestehens einer Verfassungsurkunde nicht zu verkennen und ferner die praktische Anwendbarkeit solcher Rechtssätze eine sehr geringe ist.

---

[1]) Vgl. für die derogierende Kraft des Gewohnheitsrechtes z. B. Dyroff, Annalen 1889, S. 827 u. ff.; dagegen z. B. Seydel, Bayr. Staatsrecht, III, S. 590.

[2]) Cf. Laband, Staatsrecht, I, S. 553.

[3]) Vgl. Mayer, Staatsrecht, § 72, S. 193; S. 44 ff. und 188; Binding, Handbuch des Strafrechts, I, S. 210 ff.; Cf. Grassmann, a. a. O., S. 342.

[4]) Yellinek, Gesetz und Verordnung, behandelt diese Lehre ausführlich, S. 333 ff.

Die Ansicht nun, dass sich tatsächlich ein Gewohnheitsrecht zu Gunsten eines dem Kaiser innerhalb des Bundesrats zustehenden gesetzgeberischen Initiativrechts herausgebildet habe und dementsprechend ausgeübt werde, taucht in der deutschen Staatsrechtsliteratur zuerst bei **Hänel** in seiner „organisatorischen Entwicklung der deutschen Reichsverfassung" auf; dort schon bezeichnet er die Bildung dieser Gewohnheit sowie anderer Fortbildungen des deutschen Staatsrechts, die er konstatiert als »Keime und Ansätze«, die »einer reiferen Ausgestaltung der organischen und konstitutionellen Grundlagen des Reiches entgegenstreben[1])«. Aber noch war diese Behauptung nicht scharf präzisiert. Klarer und schärfer äusserten sich später nacheinander G. **Meyer**[2]), K. **Bornhak**[3]), Richard **Fischer**[4]) und schliesslich **Frormann**[5]): Nach ihrer Ansicht ist es irrelevant, ob vielleicht ein solches Recht aus der Verfassung nachweisbar ist, ja, sie glauben ein verfassungsmässiges Recht der Gesetzes-Initiative dem Kaiser absprechen, ein gewohnheitsmässiges ihm aber zubilligen zu müssen[6]); sie halten m. a. W. den Nachweis für erbracht, — wobei sie sich insbesondere auf eine anscheinend amtliche Veröffentlichung[7]) der Norddeutschen Allgemeinen Zeitung vom 3. Oktober 1892 stützen, worin eine Nebeneinanderstellung der im Bundesrate seitens der preussischen Regierung und vom deutschen Kaiser eingebrachten Initiativanträge aufgeführt ist —, dass in der politischen Praxis schon seit einer Reihe von Jahren die konstante Übung bestehe,

[1]) Hänel, Studien I, S. 96 ff.

[2]) G. Meyer, „Anteil", S. 92 und desselben Lehrbuch, S. 455.

[3]) Konrad Bornhak, die verfassungsrechtl. Stellung des deutschen Kaisertums im Archiv für öffentl. Recht, Band VIII.

[4]) Richard Fischer, Das Recht des deutschen Kaisers, Berlin 1895.

[5]) Walter Frormann, die Beteiligung des deutschen Kaisers an der Reichsgesetzgebung, im Archiv für öffentliches Recht, Band XIV.

[6]) Vgl. auch für Löning, Grundzüge, S. 63 und seit 1907 Laband, Jahrb. für öffentliches Recht, S. 16; dagegen früher Laband, Staatsrecht, I, S. 217, II, S. 22; Laband, Wandlungen, S. 19; Seydel, Kommentar, S. 145; ausführlich Grassmann, der Reichskanzler und das preussische Staatsministerium, im Archiv für öffentliches Recht, Band XI, S. 338 ff. — Vgl. auch Binding, Jahrbuch für Gesetzgebung etc., N. F. V., S. 380 und noch Hänel, Studien II, S. 42 und fg.

[7]) Danach wurden eingebracht:

Jahr	Zahl der kaiserlichen Anträge	Zahl der preussischen Anträge
1884	41	6
1885	33	7
1886	30	6
1887	45	3
1888	29	—
1889	30	1
1890	40	1
1891	31	—
1892	17	1

Anträge unter der ausdrücklichen Bezeichnung als Vorlagen des Kaisers im Bundesrate einzubringen und gegenüber einer solchen kaiserlichen Initiative die preussische Initiative zu Gesetzentwürfen im Bundesrate bedeutend zurückgeblieben sei.

Nicht die Verfassungsbestimmungen allein — so führt Bornhak aus — bilden jedoch die Quelle des geltenden Rechts. Aus der politischen Praxis von mehr als zwei Jahrzehnten hat sich ein anerkanntes Gewohnheitsrecht entwickelt, welches die Reichsverfassung in einem ihrer ursprünglichen Natur entgegengesetzten Sinne ergänzt und fortgebildet hat, so dass man beinahe von einem dem geschriebenen Verfassungsrechte derogierenden Reichsherkommen sprechen kann. — Der Kreis der Befugnisse, — so erklärt Frormann, — welcher dem Kaiser als solchem an der Gesetzgebung durch die Gründer des Reichs zugedacht war, ist überaus eng begrenzt, ja dermassen eng begrenzt, dass die nachweislich notwendige nahe Verbindung zwischen der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt des Reiches bedenklich gefährdet ist. Dieser Mangel im Bau des Reiches hat sich bald nach seiner Gründung zeigen müssen. Die Entwicklung ist daraufhin selbst einen Weg gegangen, auf welchem wenigstens teilweise eine Nachbesserung des Staatsrechts stattfinden konnte. — Die Natur der Dinge — so führt Fischer schliesslich aus — hat es jedoch mit sich gebracht, dass sich die Sätze in ihrer formalistischen Zuspitzung nicht aufrecht erhalten liessen. „Nach einer feststehenden Praxis hat der Kaiser als solcher die Initiative zu Gesetzentwürfen im Bundesrate gewonnen.“ Und er führt weiter aus[1]), dass während in der ersten Zeit des Bestehens des Deutschen Reiches Gesetzentwürfe noch unter der zweideutigen Formel »im Namen des Präsidiums« eingebracht worden seien, sei es später gang und gäbe und nie beanstandet worden, dass der Reichskanzler die Vorlagen mit den vollkommen unzweideutigen Worten: „im Auftrage Seiner Majestät des deutschen Kaisers“, „im Namen des Kaisers“ dem Bundesrate vorlegt.

Der **Grund** für die Entwicklung dieser behaupteten kaiserlichen Initiative im Bundesrat ist nach der Theorie Bornhak[2])-Fischer[3])-Frormann[4]) —, so möchte ich die von Hänel bezw. Bornhak aufgestellte Lehre kurz bezeichnen —, in der **Entstehung eines selbständigen Reichsministeriums**, einer selbständigen Reichsregierung oder Behördenorganisation des Reiches zu suchen. Sie führen aus, dass nach ihrer ursprünglichen Anlage die Bundesverfassung eine gesetzgeberische Initiative nur den einzelnen Bundesgliedern im Bundesrate und dem Reichstage einräumen konnte, das sie ausser diesen beiden Faktoren der Gesetzgebung

[1]) Richard Fischer, a. a. O., S. 150 f.
[2]) Konrad Bornhak, a. a. O., S. 456 fg.
[3]) Richard Fischer, a. a. O., S. 150.
[4]) Walter Frormann, a. a. O., S. 82 und fg.

überhaupt keine verfassungsmässigen Bundesorgane kannte, dem Kaiser bezw. dem Bundespräsidium des Norddeutschen Bundes sei eine materielle Initiative zur Gesetzgebung von vornherein überhaupt nicht zugedacht gewesen und diesem ursprünglichen Plan habe auch die in der politischen Praxis übliche Maxime entsprochen, nach welcher die Vorarbeiten für die Reichsgesetzgebung den preussischen Ministerien zufallen sollten. Trotzdem der oben angeführte Grund später fortfiel, seien die Bestimmungen in die Reichsverfassung unverändert übergegangen. Es würde also, abgesehen von den Initiativanträgen des Reichstags, nach dem geschriebenen Verfassungsrechte nicht der Kaiser als solcher, sondern gleich allen übrigen Mitgliedern der König von Preussen — und zwar beraten von den preussischen Ministerien — Gesetzentwürfe im Bundesrate einbringen können. Allein, dieser Zustand wäre nur solange ein naturgemässer gewesen, als es keine eigene Bundesverwaltung, sondern nur den Bundesrat mit seinen Ausschüssen und die preussische Verwaltung im Bundesrate gab, man sich also das Präsidium ohne selbständige Stellung gegenüber der preussischen Staatsgewalt dachte; als aber zufolge der Annahme des Amendements v. Bennigsen im verfassungsberatenden Reichstage — Artikel 7, Absatz II der Reichsverfassung — das Präsidialorgan der preussischen Staatsgewalt gegenüber selbständig geworden sei und sich demgemäss — Errichtung des Bundeskanzleramtes! — auf fast allen Verwaltungsgebieten in immer grösseren Dimensionen eine selbständige Regierung durch das Bundespräsidium verwirklichte, da sei die Ausschliessung des Präsidiums von dem Rechte, in dieser seiner Eigenschaft als Präsidialorgan im Bundesrat die Initiative zu Gesetzesvorlagen zu nehmen, zum mindesten unnatürlich gewesen.

Nichtsdestoweniger blieb man — so führt Frormann aus — auf dem alten Standpunkt mit einer merkwürdigen Beharrlichkeit stehen, wofür die Behandlung des Artikel 61, Absatz II einen charakteristischen Beleg[1]) gebe.

Hatte sich aber eine selbständige Reichsregierung des Kaisers in den einzelnen obersten Reichsämtern entwickelt, so sei es nicht anders möglich gewesen, als dass die obersten Reichsämter auch die Vorarbeiten für Gesetzentwürfe, die Formulierung des Inhalts und die Aufstellung von Motiven in der Mehrzahl der Fälle, wenn sie in ihr Ressort einschlugen und sie sie für erforderlich erachteten, übernommen hätten, zumal sie in der

[1]) Während das Bundespräsidium nach der norddeutschen Bundesverfassung nach gleichmässiger Durchführung der Bundeskriegsorganisation ein umfassendes Bundesmilitärgesetz dem Reichstage und dem Bundesrate vorlegen sollte, bestimmt die redigierte Reichsverfassung nur, dass „ein umfassendes Reichsmilitärgesetz dem Reichstage und dem Bundesrate vorgelegt werden solle, ohne anzugeben, wer dies tun solle".

weitaus überwiegenden Mehrzahl der Fälle viel eher dazu im Stande seien als die preussischen Ministerien, denn für die Geschäfte auf verschiedenen Gebieten der Reichsverwaltung ermangle es Preussen überhaupt an — zur Übernahme der für diese Gebiete notwendigen Vorlagen befugten — Behörden[1]). Die Vorbereitung der Gesetze für das Seekriegswesen könne so nur durch die kaiserlichen Marinebehörden, für das Post- und Telegraphenwesen nur durch das Reichspostamt, — nicht etwa durch das preussische Handelsministerium —, für das Kolonialwesen schliesslich nur durch die Kolonialabteilung des Kaiserlichen Auswärtigen Amts erfolgen. Noch bedeutendere Weiterungen müssen aber entstehen, wenn zuerst das preussische Staatsministerium ein die Militärorganisation betreffendes Gesetz beriete und danach zu Tage käme, dass es in dieser Form für Bayern oder Sachsen oder Württemberg militärische Unmöglichkeiten enthielte[2]). Ferner scheine es vollständig ausgeschlossen, dass Vorlagen, welche die Gesetzgebung auf den in unmittelbarer Verwaltung des Reichs befindlichen Gebieten und die damit zusammenhängende Finanzwirtschaft des Reichs betreffen, dass vor allem die Entwürfe der jährlichen Etatsgesetze[3]) und die auf Rechnungslegung bezüglichen Vorlagen durch einen Einzelstaat an den Bundesrat gelangen, m. a. W. insbesondere könne das preussische Finanzministerium doch nie und nimmer statt des Reichsschatzamtes den Reichshaushaltsetat aufstellen und ausarbeiten. Ebenso liege es in der Natur der Sache[4]), dass ein Entwurf zu einem Arbeiterversicherungsgesetz nicht aus dem preussischen Ministerium, sondern dem Reichsamte des Innern hervorgehe. Erfolge aber — so führen Bornhak-Fischer-Frormann weiter aus — die Vorbereitung der meisten Gesetzentwürfe durch die obersten Reichsämter, so könnten sie nicht vom Könige von Preussen, beraten durch die preussischen Behörden eingebracht werden; dann bleibe kein anderer Ausweg, als dass — was ja auch das allein richtige und zweckmässige sei —, das vorgesetzte verfassungsmässige Organ der obersten Reichsämter, der Kaiser, — resp. der Reichskanzler im Namen des Kaisers —, die betr. Gesetzentwürfe einbringt. Seit Jahren sei auch so unter stillschweigender Zustimmung sämtlicher Reichsgesetzgebungsfaktoren und ohne von irgend einer Seite beanstandet zu werden, die Einbringung von Gesetzesentwürfen im Namen und im Auf-

---

[1]) So führen Bornhak, a. a. O., S. 455; Frormann, S. 81 f. und Fischer, S. 150, fast übereinstimmend aus.

[2]) Richard Fischer, a. a. O., S. 150 u. fg.

[3]) Artikel 69, Satz II der Reichsverfassung.

[4]) Auch Hänel, Studien II, S. 42 führt aus, dass ein Anknüpfungspunkt bereits gegeben war bei den in das Bereich der Gesetzgebung eingreifenden Rechnungen und Staatsverträgen, denn hier sei es selbstverständlich, dass die Vorlagen nur vom Kaiser als solchen ausgehen könnten.

trage des Kaisers geschehen; infolge der langdauernden Übung[1]) habe sich nun ein **Gewohnheitsrecht** gebildet, kraft dessen der Kaiser als solcher die Initiative zu Gesetzesentwürfen im Bundesrate hat. —

Zwar mag die oben wiedergegebene — Bornhak-Fischer-Frormannsche — Ansicht auf den ersten Blick den Anschein der Richtigkeit für sich haben, allein dauernd und vollständig können uns die von ihr angeführten Gründe nicht überzeugen: „Die Aufstellung in der Norddeutschen Allgemeinen Zeitung", der Versuch der Nachweisung, dass „die preussischen Ministerien nicht in der Lage seien, die Entwürfe für die Reichsgesetze auszuarbeiten", die Behauptung, dass „die meisten Entwürfe an den Bundesrat gebracht worden seien, ohne das ein entscheidender Einfluss der preussischen Ministerien auf den Inhalt der Vorlagen stattfand und also die Verantwortlichkeit für alle durch die Reichsbehörden vorbereiteten und im Namen des Kaisers an den Bundesrat gelangenden Vorlagen nicht von den preussischen Ministern dem preussischen Landtage gegenüber, sondern vom Reichskanzler dem Reichstag und Bundesrat gegenüber zu tragen sei" und schliesslich die Behauptung, dass die „verfochtene Initiative des Kaisers vom Bundesrat stillschweigend anerkannt sei". Unserer Meinung nach ist es den oben angeführten Schriftstellern **nicht gelungen**, mit Hilfe des Gewohnheitsrechtes eine Berechtigung des Kaisers zur gesetzgeberischen Initiative im Bundesrate **nachzuweisen** und lässt sich auch ein solcher Nachweis nicht erbringen.

Was zunächst die Bezugnahme und Stützung der gegnerischen Ansicht auf die **Nebeneinanderstellung**, der im Bundesrate seitens der preussischen Regierung und vom deutschen Kaiser scheinbar eingebrachten Initiativanträge, in der Norddeutschen Allgemeinen Zeitung betrifft nach der in den Jahren 1882—1892 zusammen 296 Anträge „im Namen des Kaisers" und nur 25 „im Namen des Königs von Preussen" gestellt worden sein sollen[2]), so ist dem u. E. entgegen zu halten, dass beim Fehlen jeder offiziellen Veröffentlichung über die Bundesratsverhandlungen, die Richtigkeit der Aufstellung nicht völlig bewiesen ist, daher dahingestellt bleiben muss und diese deshalb von vornherein ein sehr bestreitbares Argument ist. Aber auch an sich wäre die, aus der Aufstellung hervorgehende oben geschilderte etwaige Tatsache für sich allein doch keineswegs genügend, den Nachweis für das Bestehen eines derogatorischen Gewohnheitsrechtes zu erbringen: In der blossen Anwendung einer Formel, die sehr wohl auf einer sprachlichen Ungenauigkeit oder auf einer irrigen Anschauung beruhen kann, im amtlichen Stil, in der Art der Publikation etc. darf man doch bei der Feststellung eines solchen, der Verfassung

[1]) So Fischer, a. a. O., S. 150; Bornhak, a. a. O., S. 456; Frormann, a. a. O., S. 83.

[2]) Vgl. oben die Zusammenstellung.

derogierenden Herkommens keine rechtsbildende Übung erblicken[1]). Was überhaupt von der Bedeutung solcher, bisweilen in der politischen Praxis angewandten Formeln zu halten ist, ersieht man klar und deutlich aus folgendem Passus einer Reichstagsrede[2]) Bismarcks vom 26. März 1884: „Eine Üblichkeit (Gewohnheit) ändert nichts an den Bestimmungen der Verfassung. Ich habe früher auf die Form so viel Gewicht nicht gelegt, aber nachdem ich habe vernehmen müssen, dass man von sehr kompetenten — ich kann wohl sagen gelehrten — Geschichtskennern mich einer Machterweiterungsbestrebung zeiht, bin ich entschlossen, genauer darauf zu halten, dass niemand dem Reichskanzler eine Attribution, eine Kompetenz beilegt, die ihm verfassungsmässig nicht zusteht. Ich werde mich bemühen, dem Reichskanzler, der aus Bequemlichkeit im Geschäft in der parlamentarischen Stilistik ein sehr in den Vordergrund tretender Begriff geworden ist, der gewissermassen über seine verfassungsmässige Grösse aufgebläht ist, diesen Reichskanzler zu verkleinern. — Wir sehen aus der genannten Aufstellung allein sind nach diesem allen Bornhak-Fischer-Frormann nicht in der Lage, eine Übung nachzuweisen, die die Grundlagen der ganzen Reichsverfassung verschieben würde. —

Allein auch der nächste von der gegnerischen Seite angeführte Beweisgrund ist nicht stichhaltig. Es ist u. E. unrichtig anzunehmen, dass — was naturgemäss für das Bestehen einer wirklichen kaiserlichen Initiative unerlässliche Voraussetzung wäre — der **Reichskanzler** die **Verantwortung** für die „im Namen des Kaisers" durch die Reichsbehörden vorbereiteten an den Bundesrat gelangenden Vorlagen dem Bundesrat und dem Reichstag gegenüber zu tragen hat und nicht der zuständige preussische Ressortminister nach Massgabe der preussischen Verfassung dem preussischen Landtage gegenüber. Über diese Ansicht ist des öfteren im deutschen Reichstage gesprochen worden. Vor allen Dingen sind in dieser Beziehung die wiederholten Erklärungen des Fürsten Bismarck, des unbestritten besten Interpreten unserer Verfassung, anzuführen, insbesondere da diese ferner — wie auch Meyer[3]) mit Recht hervorhebt — nicht mit blossen Privatmeinungen eines Parlamentsredners auf dieselbe Stufe zu stellen, sondern als autoritative Erklärungen zu betrachten sind. Fürst Bismarck aber hat sich, wie die folgende Stelle aus seiner Reichstagsrede[4]) vom 12. Dezember 1876 zeigt, expressis verbis im Sinne der hier vertretenen Ansicht ausgesprochen: „Ich muss darauf aufmerksam machen", so führte Bismarck dort aus, „dass ich nicht für den Gesamt-

---

[1]) Grassmann, a. a. O., S. 338.

[2]) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstags Berlin 1884, Berlin, I, S. 226.

[3]) Meyer, „Anteil", S. 43.

[4]) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstags, Berlin, 1876, Band II, S. 762.

umfang der Reichspolitik verantwortlich bin. Das liegt nicht in der Stellung eines Kanzlers. Der Kanzler ist nach der Verfassung der verantwortliche Beamte der Exekutivgewalt; aber dem Kanzler die Verantwortlichkeit für jede genommene oder nicht genommene **Initiative** auf dem Gebiete der Gesetzgebung zuzuschieben, das ist eine Ungerechtigkeit. Die Initiative auf dem Gebiete der Gesetzgebung ist beim Reichstage, er hat sie nur zu nehmen, er hat nur die Gesetze auszuarbeiten; dann aber ist sie wesentlich bei den einzelnen Regierungen. Dass dies Recht von Seiten der einzelnen Regierungen so wenig benutzt worden ist, wie es geschehen ist, das bedauere ich wesentlich, dass auf diese Weise den Exekutivbeamten des Kaisers, an deren Spitze der Kanzler steht, der für die ganze Sphäre der Exekutivgewalt verantwortlich ist, gesetzgeberische Aufgaben in grösserem Masse zugeschoben sind, das ist mir oft unbequem gewesen, und ich bin über meine Kompetenz darüber sehr zweifelhaft geworden, ob ich überhaupt reichskanzlerische Vorlagen hier einzubringen habe. Es ist ja sehr fraglich, ob ich, wenn ich bloss Reichskanzler wäre, ohne Mitglied des Bundesrats zu sein, — wenn das denkbar ist, nach den Paragraphen über den Vorsitz im Bundesrate —, überhaupt das Recht hätte, hier in anderer Eigenschaft als der eines Kommissars des Bundesrats das Wort zu ergreifen. Ich spreche zu ihnen in der Regel nicht als Reichskanzler; meine Legitimation besteht in meiner Eigenschaft als preussisches Bundesrats-Mitglied, und wenn die Gesetzgebung ihren Wünschen nicht entspricht, so halten Sie sich darüber an alle diejenigen, die **eigene** spontane Initiative zu der Gesetzgebung nach der Verfassung haben". Hieran reihte sich eine Auseinandersetzung, dass der Reichskanzler allerdings auf Aufforderung einer der gesetzgebenden Körperschaften selbst, verpflichtet sei, als Exekutivbeamter derselben bei ihren gesetzgeberischen Aufgaben behilflich zu sein. — Schon aus dieser einen Belegstelle[1]) sehen wir, dass Bismarck als der damalige allein verantwortliche Leiter der Reichspolitik, — im Gegensatze zu der Ansicht der hier bekämpften Lehre, die ihm die Inanspruchnahme einer weiten Initiative zu unterschieben gewillt ist —, verbis directis erklärt, dass nur von einer gesetzgeberischen Initiative des Reichstags und des Bundesrats die Rede sein könne und im Bundesrate nur von einer solchen der einzelnen Regierungen; das Ansinnen aber, eigene Initiativanträge im Bundesrate zu stellen oder gar die Übernahme eigener Verantwortlichkeit für jede genommene oder nicht genommene Initiative weist er in klarster, gar nicht misszuverstehender Weise auf das entschiedenste von der Hand. Auch hat Bismarck diese Meinung nicht nur hier, sondern auch in den späteren Jahren seiner

[1]) Ebenso Grassmann, a. a. O., S. 341.

Amtstätigkeit vertreten. Mit den oben wiedergegebenen Ausführungen stimmen auch die späteren Erklärungen[1]) über den Missbrauch der Reichsregierung, über die staatsrechtliche Unrichtigkeit[2]) eines im Reichstage gestellten Antrages: „den Reichskanzler zu ersuchen, beim Bundesrat zu beantragen," überhaupt die gesamte Auffassung über die Stellung des Kanzlers vollständig überein. —

In gleich klar und deutlicher Weise hat Bismarck aber ferner erklärt, — und das wieder im offenbarsten Widerspruch zu der von der Gegenseite vertretenen Ansicht —, dass stets ein entscheidender **Einfluss der preussischen Minister** auf die, wenn auch im Namen des Kaisers, an den Bundesrat gebrachten Vorlagen stattgefunden habe und stattfinde, und dass die Verantwortlichkeit für alle diese, vom Reichskanzler oder seinen Stellvertretern im Bundesrat eingebrachten Anträge vom preussischen Staatsministerium zu tragen war. Ganz besonders unzweideutig geht dies vor allem aus der Reichstagsrede[3]) Bismarcks vom 13. März 1877 hervor, wo er folgendes ausführte: „Der Hauptirrtum ist der, dass der Herr Vorredner überhaupt annimmt, der preussische Finanzminister würde jetzt nicht gefragt über die Vorlagen, die das Reich macht, und über die Beschlüsse des Reiches. Er ist Mitglied des Bundesrates, er hat einen erheblichen, einen wesentlichen Einfluss auf die Beschlüsse des preussischen Ministeriums. Wie kann ich denn als Reichskanzler im Bundesrat einen Gesetzentwurf oder irgend ein Substrat einer Abstimmung einbringen, wenn ich nicht vorher sicher bin, dass die preussische Stimme auch nicht gegen mich sein wird? Ich kann ja im preussischen Ministerium mit fünf Stimmen gegen vier mit Leichtigkeit überstimmt werden[4]); es ist also für mich ganz notwendig, dass ich, ehe ich einen Schritt in den Bundesrat hineintue, mich versichere, ob meine preussischen Kollegen auch mit mir gehen[5]). Ich kann nicht dort vor versammeltem Kriegsvolk eine Meinungsverschiedenheit ausfechten zwischen mir und dem preussischen Finanzministerium[6]), die muss vorher ausge-

---

[1]) Kohl, Reden, Bd. VII, S. 113, 172, 404; Bd. X, S. 89 und 91.

[2]) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstags, Berlin 1884, Band I, S. 224 ff.; Rede Bismarcks über den Antrag des Abgeordneten Dr. Barth und Genossen in der Reichstagssitzung vom 26. März 1884.

[3]) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstags, Berlin 1877, I, S. 133.

[4]) Vgl. den späteren Presse-Artikel: Hamburger Nachrichten vom 22. März 1893, Nr. 219 (Morgenausgabe), Artikel: Reichskanzler und das preussische Ministerium.

[5]) Vgl. hierzu Hamburger Nachrichten, vom 22. März 1893, Nr. 68 (Morgenausgabe): „Die Trennung der obersten Ämter".

[6]) Ferner dieselbe Zeitung vom 29. Dezember 1893, Nr. 307 (Morgenausgabe), Artikel: Das preussische Finanzministerium und die Reichssteuerreform".

Die Artikel finden sich abgedruckt in Kohl, Jahrbuch I, S. 342, 352, 383, 389.

fochten werden. Es ist ein wesentliches Missverständnis, in dem sich der Vorredner befindet, wenn er annimmt, dass der preussische Finanzminister nicht seinen Teil an der Verantwortlichkeit für die Sachen trägt, die wir hier diskutieren. Ich werde nie ein Budget einbringen können, für das die preussische Stimme nicht gewonnen ist, und die preussische Stimme wird in Budgetsachen nie gegen den Finanzminister abgegeben werden". An einer späteren Stelle heisst es dann weiter: „Ein für alle Mal stelle ich hiermit fest, dass ich Vorlagen, über die ich nicht der Zustimmung des preussischen Ministeriums sicher bin, wenn sie nicht auf Verfügungen des Bundesrats beruhen oder auf Requisition des Reichstags, überhaupt nicht einbringe, und in dem Falle doch auch nicht, ohne dass ich mich vorher im preussischen Ministerium versichert habe, dass die preussische Stimme nicht gegen mich sein wird. Wie sollte ich denn, wenn Sie etwas darüber nachdenken, mich dem aussetzen, dass ich nachher als preussischer Ministerpräsident in die Lage komme, dass mein Ministerium mich bei der Abstimmung im Stiche lässt und ich genötigt werde, ex concluso collegii gegen das zu stimmen, was ich selbst eingebracht habe! Das ist unmöglich".

Nach diesen Ausführungen Bismarcks muss u. E. der von der gegnerischen Bornhak-Fischer-Frormannschen Ansicht versuchte **Nachweis**, einer dem Wortlaute der Reichsverfassung widerstreitenden langjährigen Gewohnheit, Anträge im Bundesrate unabhängig von der Billigung und Zustimmung des preussischen Ministeriums und unter ausschliesslicher Verantwortlichkeit des Reichskanzlers einzubringen, id est also von kaiserlichen Initiativanträgen im materiellen Sinne des Wortes, als unbestreitbar und entschieden **misslungen** angesehen werden und es erübrigt sich eigentlich, noch die übrigen, zur Unterstützung ihrer Ansicht von der Gegenseite angeführten Argumente einer eingehenderen Kritik zu unterwerfen. Zwecks möglichst erschöpfender Behandlung des Themas und im Interesse der Klarheit mag aber unser Standpunkt dazu noch in knappen Zügen dargelegt werden.

Graf **Caprivi**, Bismarcks Amtsnachfolger, soll — wie eine an diese staatsrechtliche Frage sich anknüpfende ausgedehnte Erörterung in der Presse[1]) behauptet[2]) — ohne vorherige Zustimmung des preussischen Staatsministeriums „im Namen des Kaisers" Vorlagen im Bundesrat eingebracht und dadurch das behauptete Streben des Reichskanzlers nach vollkommener Unabhängigkeit vom Staatsministerium Preussens aufs klarste dokumentiert haben[3]).

---

[1]) Vgl. Münchener Allgemeine Zeitung, vom 17. August 1893, Nr. 227 (Abendblatt), den dort abgedruckten Artikel: „Die Stellung des Reichsschatzsekretärs".

[2]) In derselben Zeitung, vom 22. August 1893, Nr. 232 (Morgenblatt), Artikel: „Reichsregierung I".

[3]) Hamburger Nachrichten, vom 29. Dez. 1893, Nr. 307 (Morgenausgabe).

Insbesondere wird bei dieser Argumentation auf die damals vielumstrittene Militärvorlage hingewiesen und behauptet, dass Caprivi diesen am 23. November 1892 von ihm im Reichstag eingebrachten Gesetzes-Entwurf, betreffend die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres, ausdrücklich als „Präsidialvorlage" bezeichnet habe. Ferner soll dieser Reichskanzler im Reichstag einmal, ohne vorherige Zustimmung des preussischen Ministeriums, eine selbständige Erklärung abgegeben haben, dass das Reich auf die Biersteuer verzichte[1]). — Allein, die Heranziehung dieses einen und einzigen Beispiels aus der Praxis kann u. E. doch immer nur dann bei einer Beweisführung Anspruch auf positiven Wert und entscheidende Bedeutung machen, wenn es den Verfechtern der, der unsern entgegengesetzten Auffassung gelänge, eine Wiederholung der unter dem Reichskanzler angeblich vorhanden gewesenen Bestrebungen, wenn auch nur im entferntesten nachzuweisen; die Anführung eines einzelnen Beispiels kann m. a. W. doch nie und nimmer für den Nachweis des Bestehens eines derogatorischen Gewohnheitsrechtes als genügend erachtet oder gar darin schon eine rechtsbildende Übung erblickt werden. Den obigen Nachweis aber ist uns die Gegenseite bisher schuldig geblieben und er kann u. E. auch nicht erbracht werden. Es mag sein, dass damals derartige vereinzelte, auf Unabhängigkeit des Reichskanzlers vom preussischen Staatsministerium hinzielende Bestrebungen vorhanden waren; diese sind jedoch, wie die Lektüre der damals in Beziehung darauf erschienenen Presse-Artikel, z. B. „über die Reichsregierung", die „Stellung des Reichsschatzsekretärs", die „Trennung der obersten Ämter"[2]), „die Wahrung der Verfassung"[3]) ergibt, in der Presse ausdrücklich als der Reichsverfassung widerstreitend, als verfassungswidrig bezeichnet und auf das Heftigste bekämpft worden[4]). Von einer etwaigen späteren Wiederholung derartiger Bestrebungen ist aber nie etwas bekannt geworden, das eine dahin gehende Deutung zuliesse.

Als nicht minder unwahrscheinlich und jeglichen positiven Anhaltspunktes entbehrend muss ferner auch die Behauptung der Staatsrechtler, die den Nachweis der gewohnheitsrechtlichen Entwicklung einer kaiserlichen Gesetzesinitiative für erbracht halten, erachtet werden, dass die behauptete kaiserliche Initiativberechtigung auch — wenn auch nur stillschweigend — **vom Bundesrat anerkannt** und von keiner Seite beanstandet worden sei. Auch

[1]) Reichskanzler Caprivi gehörte nur als Minister der auswärtigen Angelegenheiten dem preussischen Staatsministerium an, war mithin nach der preussischen Ministerialverfassung nicht der zuständige Minister.

[2]) Vgl. Hamburger Nachrichten, vom 26. April 1893, Nr. 97 (Abendausgabe), Artikel: Die Trennung der obersten Ämter.

[3]) Hamburger Nachrichten, vom 6. Januar 1893, Nr. 4, (Morgenausgabe), Artikel: Die Wahrung der Verfassung.

[4]) Vgl. noch Münchener Allgemeine Zeitung, vom 24. Aug. 1893, Nr. 234 (Morgenblatt), Artikel: Reichsregierung II.

diesen Nachweis hätte die Gegenseite u. E. vielmehr erst noch zu führen. Nach einer Äusserung des Bundesbevollmächtigten Württembergs von Mittnacht, in der Reichstagssitzung[1]) vom 5. März 1878 ist der Beweis, dass die württembergische Regierung die Initiative des Kaisers anerkannt haben soll, kaum denkbar, denn von Mittnacht entwickelt dort namens der württembergischen Regierung über die Vorbereitung und Entstehung der Gesetzesvorlagen und ihre Vertretung eine Anschauung, die — wie die folgende Stelle der Reichstagsrede beweist —, als von derjenigen der Gegenansicht über diese Materie als grundverschieden, wenn nicht gar als vollständig entgegengesetzt bezeichnet werden muss. „Wie werden denn" — so führte der genannte württembergische Minister damals aus — „die Reichsgesetze gemacht? Wie kommen sie denn zu Stande? Sie werden entworfen in den preussischen Ministerien oder in den Reichsämtern und von diesen **nur** im Benehmen mit der preussischen Regierung und nach oft langen Verhandlungen mit den preussischen Ministerien — — — —. Und wie werden diese Vorlagen hier vertreten? Sie werden vertreten von den preussischen Herrn Ministern, von dem Justizminister, dem Finanzminister oder von den preussischen Kommissarien, oder sie werden vertreten von den Vorständen der Reichsämter, die zugleich preussische Bundesratsbevollmächtigte sind, und ihren Kommissionen".

Es bleibt noch der letzte von der Gegenseite angeführte Grund für die kaiserliche Initiative zu erörtern. Dieser soll darin liegen, — wie Fischer und Frormann fast wörtlich übereinstimmend mit Bornhak behaupten —, dass die preussischen Ministerien **nicht in der Lage seien, Entwürfe** für Reichsgesetze **auszuarbeiten,** namentlich die jährlichen Etatsgesetze, die auf die Rechnungslegung bezüglichen Vorlagen, Post- und Telegraphenvorlagen, völkerrechtliche Verträge usw., und es sei daher nicht angängig, sie durch die preussische oder eine andere Regierung dem Bundesrate vorlegen zu lassen; es bleibe vielmehr kein anderer Ausweg, als diese vom Reichskanzler „im Namen des Kaisers" einbringen zu lassen. — Trotzdem steht jedoch z. B. in Fischers Schrift an anderer Stelle ein den entgegengesetzten Standpunkt vertretender Passus[2]). Er führt dort aus: „Naturgemäss und tatsächlich geht die erste Anregung zu allen das Reichsheer betreffenden Anordnungen und namentlich zu Reichsmilitärvorlagen vom preussischen Kriegsministerium aus. Bis zum Jahre 1890 pflegte der Kriegsminister vor Einholung der kaiserlichen Genehmigung zur Aus-

---

[1]) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstags, Berlin 1878, Band I, S. 336.

[2]) Trotzdem stimmen diese Ausführungen mit der Rezension in der Münchener Allgemeinen Zeitung 1885, Beilage 60, vollständig überein.

arbeitung eines Gesetzentwurfs sich des Einverständnisses des Reichskanzlers und preussischen Ministerpräsidenten zu versichern. Gegenüber dem Reichskanzler ist er „streng genommen“ auch heute noch dazu verpflichtet. Dann setzt sich der Kriegsminister zunächst mit den übrigen deutschen Kriegsministern in Verbindung, um deren Wünsche kennen zu lernen. Bezüglich der finanziellen Seite tritt er dann mit dem Reichsschatzamt und dieses wieder mit den Finanzbehörden ins Benehmen.“ Fischer widerspricht sich somit, — was insbesondere noch durch Vergleich mit seinen auf Seite 112 fg. unserer Arbeit wiedergegebenen Ausführungen hervortritt —, selbst, dass aber mit Vorschlägen[1]) für eine „vereinfachte Geschäftsführung“ eine so weitgehende Verfassungsinterpretation wie das Bestehen einer kaiserlichen Gesetzes-Initiative kraft derogatorischen Gewohnheitsrechtes **nicht** begründet werden kann, liegt auf der Hand. Zwar ist die Ausarbeitung solcher Gesetzesvorlagen zweifellos ziemlich kompliziert, zwar wird es oft der Beihilfe der obersten Reichsbehörden und des Reichskanzlers bedürfen, um schon vor der Einbringung in den Bundesrat eine gewisse Fühlung mit den andern Regierungen zu gewinnen, allein diese Schwierigkeiten sind auch für die bayrischen usw. Vorlagen ebenso vorhanden und die Besorgnis Fischers, die preussische Regierung könnte z. B. in Militärsachen eine solche Sachunkenntnis besitzen, dass ihre Vorschläge vielleicht Unmöglichkeiten enthielten, u. E. nicht dazu führen, dem preussischen Ministerium, das jedem andern Ministerium zweifellos zustehende Initiativrecht zu nehmen[2]). Ausserdem überschätzen aber sowohl Fischer als auch Bornhak und Frormann den Einfluss der Vorbereitung der Gesetzentwürfe bei weitem; staatsrechtlich ist es — wie Laband[3]) in dieser Beziehung mit Recht hervorhebt — bedeutungslos, ob die sogen. „Präsidialanträge“, welche in Beziehung auf den Bundesrat „preussische“ Anträge seien, in einem Reichsamte oder in einem preussischen Ministerium ausgearbeitet werden, denn: Bis zur Einbringung des jedesmaligen Entwurfs hat die Vorbereitung der Gesetze keinerlei reichsgesetzliche Regelung erfahren. —

Sämtlichen Bornhak-Fischer-Frormannschen Schlussfolgerungen fehlen somit die Prämissen. Wir sahen die Gründe die pro und contra anzuführen sind. Das **Resultat** der bisherigen Ausführungen aber ist, dass der Kaiser als solcher weder juristisch noch tätsächlich, **weder verfassungsmässig noch gewohnheitsrechtlich** eine gesetzgeberische Initiative im Bundesrat besitzt. Wenn doch Initiativanträge „im Namen des Kaisers“ eingebracht wurden, so hat ein

---

[1]) Ebenso Grassmann, a. a. O., S. 342, 343.
[2]) Ebenso Grassmann, a. a. O., S. 345.
[3]) Vgl. Laband in Marquardsens

derartiges Vorschlagsrecht für die Reichsgesetzgebung[1]) keinerlei materielle Bedeutung, da der Kaiser dadurch nicht etwa materiellen Anteil an der gesetzgeberischen Willensbildung des Reiches bekommt; oder m. a. W. man kann der Ausbildung einer derartigen kaiserlichen Initiative (?) um so gelassener gegenüberstehen, als die Initiative bei ihren Vorteilen bezüglich der geschäftsordnungsmässigen Verhandlungen auf der anderen Seite von keiner politischen Tragweite ist. Denn materiell ist es einerlei, ob eine Vorlage formell im Namen des Königs von Preussen oder des deutschen Kaisers dem Bundesrate zur Beschlussfassung unterbreitet wird. —

III. Bis jetzt haben wir nur die Frage nach einem etwaigen legislativen Initiativrecht des Kaisers im Bundesrat erörtert und zu beantworten gesucht; im folgenden müssen wir uns noch kurz mit einer solchen im resp. **gegenüber dem Reichstag** auseinandersetzen, während aber die obige Frage — wie wir sahen — ausserordentlich heiss umstritten ist, ist die Ansicht, dass ein solches Recht dem Kaiser dem Reichstage gegenüber nicht zustehe, wohl die communis opinio der Staatsrechtler.

Der hierfür — schon in anderm Zusammenhang erwähnte — in Betracht kommende Artikel 16 der Reichsverfassung lautet: „Die erforderlichen Vorlagen werden nach Massgabe der Beschlüsse des Bundesrats im Namen des Kaisers an den Reichstag gebracht". Dem Wortlaut zufolge „im Namen des Kaisers" scheint hierdurch auf den ersten Blick eine kaiserliche Initiative expressis verbis begründet zu sein, der zitierte Artikel[2]) bestimmt jedoch gleichzeitig, dass die erforderlichen Vorlagen „nach Massgabe der Beschlüsse des Bundesrats" an den Reichstag gebracht werden müssen, wodurch er dem Kaiser die Möglichkeit, sich unter Umgehung des Bundesrats direkt an den Reichstag zu wenden, ausdrücklich verschliesst. Allerdings schliesst die Pflicht Bundesratsbeschlüsse an den Reichstag zu übermitteln gleichzeitig auch das Recht in sich, die Vorlagen darauf hin zu prüfen, ob sie der Verfassung gemäss beschlossen worden sind und demnach als rechtsgültig zu betrachten sind: Eine vom Bundesrat völlig unabhängige staatsrechtliche Funktion, die, weil sie kraft kaiserlichen Amtes geschieht, vom Reichskanzler unter seiner Ministerverantwortlichkeit zu vertreten ist. Die Entscheidung bei Streitigkeiten

---

[1]) Laband ist der Meinung, dass auch, wenn dem Kaiser als solchem eine materielle Initiative im Bundesrate eingeräumt würde, dadurch die Reichsverfassung nicht erheblich verändert würde. Allein dies ist u. E. unrichtig. Während doch die Reichsverfassung das Bestreben hat, einen besonderen engen Zusammenhang Preussens mit dem Reiche zu sichern, würde durch die Entwicklung einer materiellen kaiserlichen Gesetzesinitiative hierin eine Lockerung bedingt, die auch die Natur der Reichs Verfassung nicht unberührt liesse. — Vgl. auch die Hamburger Nachrichten, Morgenausgabe vom 29./12. 93. und hier nämlich Nr. 7.

[2]) Reichsverfassung, Artikel 16.

liegt in dem pflichtgemässen Ermessen des Kaisers „allein", denn der Kaiser ist nirgends, auch nicht da, wo seine Rechte verfassungsmässig durch einen Beschluss des Bundesrates bedingt sind, eine dem Bundesrate untergeordnete Instanz[1]). Indessen erstreckt sich die kaiserliche Prüfung doch nur auf die Formalien, es unterliegt nicht etwa auch der Inhalt der Vorlage der kaiserlichen Genehmigung. Schon der Wortlaut des Artikels 16 ergibt klar und deutlich, dass die Vornahme irgend welcher redaktioneller oder materieller Änderungen an einer Bundesratsvorlage seitens des Kaisers unstatthaft ist.

Dass die aus Artikel 16 hervorgehende Tätigkeit des Reichskanzlers keine kaiserliche Initiative ist, dass er keine eigene Vorlage des Kaisers, sondern nur eine bundesrätliche Vorlage an den Reichstag bringt, erhellt weiter aus der Bestimmung der Reichsverfassung, dass fernerhin die Vorlagen im Reichstag durch Mitglieder des Bundesrats oder deren Kommissarien vertreten werden sollen[2]). Nach **Artikel 9** der Reichsverfassung hat jedes Mitglied des Bundesrats das Recht, im Reichstage zu erscheinen und muss daselbst auf Verlangen jeder Zeit gehört werden, um die Ansichten seiner Regierung vertreten zu können, selbst für den Fall, dass ihre Ansicht von der Mehrheit des Bundesrats nicht adoptiert worden ist; die Bundesglieder können somit selbst gegen die Ansicht des Bundesrats als solchen noch einmal an den Reichstag appellieren. — Denjenigen aber, welche etwaige Vorlagen des Kaisers im Reichstage vertreten wollten[3]), würde die Befugnis mangeln, dort aufzutreten, denn eine gleiche, dem Rechte der Einzelstaaten entsprechende Berechtigung auf Zutritt und Gehör im Reichstage ist dem Kaiser als solchen für seinen Reichskanzler und dessen Vertreter nicht eingeräumt. Der Reichskanzler kann kraft seines Amtes als Reichsminister nur dann im Reichstage auftreten, wenn dieser ihn in seiner Eigenschaft als verantwortlicher Minister zu hören begehrt; aus der letzterwähnten Stellung aber ein Recht auf Zutritt und Gehör im Parlamente zu folgern, wäre unzulässig. Aus diesem Grunde haben es daher sowohl die preussische Verfassung[4]), als auch die Verfassungsurkunde für das Königreich Sachsen[5]) für notwendig gehalten, den königlichen Ministern durch ausdrückliche Bestimmung das Recht einzuräumen, in den Kammern jeder Zeit aufzutreten. — Hiernach aber ist die Annahme wohl nicht unberechtigt, dass die Reichsverfassung, wenn sie dem Kaiser als solchen die Initiative gegenüber dem

---

[1]) Hänel, Studien, II, S. 26.

[2]) von Rönne, Deutsches Staatsrecht, Band I, S. 212; Hiersemenzel, a. a. O., S. 68.

[3]) Vgl. auch Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstags, Berlin 1876, II. Band, S. 762 sowie 1884, Band I, S. 224.

[4]) Vgl. Preussische Verfassung, Artikel 60.

[5]) Verfassung für das Königreich Sachsen, § 134.

Reichstag hätten erteilen wollen, ihm auch die übrigen Rechte der Bundesglieder aus Artikel 9 der Reichsverfassung gewährt haben würde. Da aber hierfür kein positiver Anhaltspunkt in der Verfassung gegeben ist, so ergibt sich hieraus zugleich die Unmöglichkeit, etwa aus dem Artikel 16 der Reichsverfassung ein kaiserliches Initiativrecht gegenüber dem Reichstag nachzuweisen.

Auch dem Reichstag gegenüber kommt somit dem deutschen Kaiser **kein** materielles Initiativrecht zu. Wenn man dann auch in der deutschen Staatsrechtsliteratur[1]) das aus Artikel 16 auf den ersten Blick anscheinend hervorgehende kaiserliche Initiativrecht (?) dem Reichstag gegenüber mit dem Ausdruck „formelle" Initiative — wie zuerst Hänel[2]) — bezeichnet, so kann dagegen u. E. ein prinzipieller Einwand nicht erhoben werden.

§ 22.

Versuch einer Würdigung der Verteilung der Initiative bei der Reichsgesetzgebung.

Im Vorhergehenden haben wir die Frage nach der Initiativberechtigung bei der Reichsgesetzgebung nur für den Bundesrat wie auch den Reichstag bejaht, für den Kaiser als solchen aber ein derartiges Recht zu Gesetzesanträgen sowohl gegenüber als auch innerhalb von Bundesrat und Reichstag, verneinend beantworten müssen, da keinerlei staatsrechtliche Momente vorhanden waren, die die staatsrechtliche Existenz eines solchen kaiserlichen Rechts beweisen konnten.

Diese Verteilung **entspricht** auch **der Theorie,** die, wie wir einleitend hervorhoben, im konstitutionellen Staate die Initiative für die Volksvertretung und den souveränen Monarchen fordert, denn: Der Reichstag ist die Vertretung des gesamten deutschen Volkes, die Gesamtheit der im Bundesrate durch Bevollmächtigte vertretenen verbündeten deutschen Fürsten (und freien Städte) stellt die Souveränität des deutschen Reiches dar. Jeder der verbündeten Regierungen wurde deshalb in der Verfassung ein bestimmter Anteil an der Reichsregierung und damit an der Gesetzgebung eingeräumt, den sie innerhalb des Bundesrats auszuüben hat. Ist aber somit die gesetzgeberische Initiative des Bundesrats identisch mit dem Vorschlagsrecht des Souveräns des deutschen Reiches, so ist nach der Theorie

---

[1]) Fricker, a. a. O., S. 24; Meyer, Anteil, S. 65; Laband, a. a. O., S. 537, Note 1; Frormann, a. a. O., S. 83.

[2]) Hänel, Studien, II, S. 46.

für eine Initiative noch eines andern Faktors ausser dem Reichstag eigentlich kein Raum.

Trotzdem haben viele, insbesondere diejenigen Staatsrechtler, die immer und immer wieder eine gewohnheitsrechtliche Begründung der kaiserlichen Initiative nachzuweisen versucht haben, insbesondere **aus politischen Gründen** ein solches Recht für **wünschenswert**, wenn nicht gar nötig erklärt. Auch darauf möge nun noch zum Schlusse dieses Abschnittes kurz eingegangen werden.

Man hat insbesondere darauf hingewiesen, dass, obwohl der Kaiser nicht der Souverän des Reiches ist, ihm doch eine Reihe bedeutsamer Rechte und Pflichten zugewiesen sind, die seine Stellung der eines jeden andern konstitutionellen Monarchen ausserordentlich ähnlich machen. So ist es auch in der Tat. Zwar ist in der Gesamtheit der im Bundesrate durch Bevollmächtigte vertretenen verbündeten deutschen Fürsten und freien Städte die Souveränität des Deutschen Reiches zu erblicken, aber die Ausübung vieler Souveränitätsrechte steht dem Kaiser als Organ des Reiches nach Massgabe der ihm verfassungsmässig zustehenden Befugnisse zu. Er allein ist zur Vertretung des Deutschen Reiches dritten gegenüber insbesondere zur völkerrechtlichen Vertretung des Reiches berechtigt; ihm steht die Verwaltung der Machtmittel des Reichs, die gesamte Reichsregierung im engern Sinne überhaupt zu. Er reguliert die Tätigkeit der beiden gesetzgebenden Körperschaften des Reichs, des Bundesrats und des Reichstags, und hält sie in Gang, indem ihm das Recht zusteht, sie zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen und zu schliessen. — Auf diese in der Tat bedeutsamen Rechte des Kaisers hat man hingewiesen, andererseits auf seine, diesem gar nicht entsprechende **Nichtbeteiligung an der Gesetzgebung.**

An der Gesetzgebung nimmt der Kaiser keinen materiellen Anteil. Er muss, wie wir schon sahen, wenn ein Gesetz in verfassungsmässiger Weise die allein erforderliche, aber auch ausreichende Zustimmung des Reichstags und des Bundesrats erhalten hat, die Ausfertigung und Verkündigung desselben vollziehen. Der Kaiser hat infolge seines Rechtes auf die Reichsregierung ferner die Pflicht zur Überwachung der Reichsgesetze, aber in den eigentlichen Gang der Reichsgesetzgebung darf er nicht eingreifen. In der Tat muss die Stellung des Kaisers in Rücksicht hierauf als eine eigentümliche, wenigstens auf den ersten Blick hin, erscheinen, könnte er doch so in die Lage kommen, das Reich nach Gesetzen regieren zu müssen, die ohne jede Mitwirkung von seiner Seite zustande gekommen wären und denen er vielleicht abgeneigt, stets aber fremd gegenüberstünde. Daher hat man vielfach für den Kaiser einen Anteil an der Gesetzgebung wenigstens in der Weise gefordert, dass ihm, ebenso wie jedem der verbündeten Einzelstaaten, wie einer gewissen

Zahl von Reichstagsabgeordneten, die Befugnis, den Anstoss zur Entstehung neuer Gesetze geben zu können, eingeräumt würde.

Andere haben sich auf einen, wie sie meinen, auf Grund der **Einleitung der Reichsverfassung** in Verbindung mit Art. 11 bestehenden Widerspruch berufen und ausgeführt, dass dem Kaiser eigentlich logischer Weise die Initiative auf dem Gebiete der Gesetzgebung hätte zugestanden werden müssen. Zufolge der Einleitung zur Reichsverfassung ist das Deutsche Reich ein Bund, der geschlossen ist: „Zum Schutze des Bundesgebiets und des innerhalb desselben gültigen Rechts, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes.“ Das Präsidium dieses Bundes steht gemäss der Eingangsworte des Artikels 11: „Dem Könige von Preussen zu, welcher den Namen Deutscher Kaiser führt.“ Von verschiedenen Seiten hat man nun geltend gemacht, dass es doch nur den Gesetzen der Logik entspreche, dass dem Präsidium insbesondere der Hauptanteil an der Verwirklichung des in der Einleitung zur Reichsverfassung genannten Zwecks des Bundes hätte zugebilligt werden müssen, wie überhaupt zustehen müsste. Gehen wir kurz darauf ein, so sehen wir, dass der Kaiser einmal an dem „Schutze des Bundesgebiets“ beteiligt ist, denn seine Sache ist es, wie wir auch schon andeuteten, im Namen des Reichs den Krieg zu erklären, wenn „ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgt“. Dann geht auch aus der schon erwähnten Bestimmung des Artikels 17, Absatz 1 betreffs der „Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze“ hervor, dass dem Kaiser eine Mitwirkung beim „Schutze des innerhalb des Bundesgebiets gültigen Rechts“ obliegt. Wie aber steht es mit dem Anteil des Kaisers an der Verwirklichung des zu dritt genannten Zwecks des Bundes: „Der Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes?“

Unzweifelhaft ist das Haupt-, wenn nicht gar ausschliessliche Mittel, die Wohlfahrt eines Volkes zu pflegen, eine sach- und zweckdienliche Gesetzgebung: Des Volkes Wohlfahrt sind Gesetze! Für inkonsequent erachten es nun die Vertreter der oben genannten Ansicht, dass, obwohl der Bund den Zweck der Wohlfahrt des deutschen Volks verfolgt, eine dementsprechende Gesetzgebung erstrebt, dem Präsidium des Bundes trotzdem kein — zum mindesten kein — materieller Anteil hieran zugestanden worden sei, und man im Gegenteil selbst diesem zumute, still mit anzusehen, wenn das Volk auf Grund bestehender Gesetze vielleicht wirtschaftlich zurückgeht. Den Gesetzen der Logik hätte es daher entsprochen und entspreche es, dem Präsidium in einem solchen Fall ein Mittel zuzusprechen, die Änderung oder Aufhebung bestehender, bezw. den Erlass neuer Gesetze mindestens anregen zu können, d. h. aber, wenn es dem Präsidium erforderlich erscheint, ihm die Möglichkeit der Initiative

und eines dergestaltigen Anteils an der Verwirklichung des Bundesziels nicht zu versagen.

Blicken wir noch mal zurück, so müssen wir zugeben, dass diesen Gründen in politischer Hinsicht eine gewisse Berechtigung nicht abgesprochen werden kann. Allein diesem allen ist doch u. E. entschieden entgegen zu halten, dass hierbei die eigentliche wahre **Stellung des Kaisers** beinahe vollständig **ignoriert** wird. Auf Grund der Bestimmung des Artikels 11 der Reichsverfassung ist der Träger der deutschen Kaiserkrone, ist die Kaiserwürde nicht nur zeitweilig sondern erblich mit der Krone Preussens verbunden. Als König von Preussen aber kann der Kaiser tatsächlich eine Gesetzes-Initiative jeder Zeit ausüben, im Bundesrat durch entsprechende Instruktion der preussischen Stimmen stets, wenn es ihm beliebt, einen Gesetzesvorschlag einbringen. Es könnte nun zwar eingewendet werden, dass doch der König von Preussen nicht in allen Fällen das tun könnte, was der deutsche Kaiser tun will oder zu tun hat. Man könnte auch in der Tat vielleicht schon aus dem Umstande, dass das Deutsche Reich und das Königreich Preussen nicht miteinander identisch sind, schliessen, dass ebensowenig die Interessen beider stets übereinstimmen werden, dass es durchaus nicht undenkbar sei, dass der deutsche Kaiser ein Gesetz im Interesse des Reichs für zweckmässig oder vielleicht gar für unumgänglich notwendig erachtet, das er als König von Preussen nicht einmal befürworten, geschweige denn einbringen könnte. Allein dies wäre sicher zu weit getrieben. Dass dies im Extrem „in der Theorie“ möglich ist, ist allerdings zuzugeben, dass aber „in praxi“ eine solche Ansicht mit dem Geiste der ganzen Reichsverfassung unvereinbar ist, liegt auf der Hand und ist unzweifelhaft. Schon aus der Stellung Preussens, den Vorrechten der preussischen Stimme geht doch vielmehr hervor, — und das ist auch wohl die (bei weitem) herrschende Ansicht —, dass sich der Wille und die Intentionen des Königs von Preussen und die des deutschen Kaisers regelmässig decken werden. In praxi ist die Möglichkeit eines gegenseitigen Bekämpfens und Rivalisierens zwischen Reichspolitik und preussischer Politik[1]) undenkbar; auch die in Berlin versammelten Staatsmänner, an ihrer Spitze Bismarck, haben — als sie in langwierigen Beratungen mühsam Satz für Satz der Verfassung vereinbarten —, daran weder denken können noch gedacht.

Aber auch der **Kaiser** als solcher ist gar **nicht gewillt**, eine Initiativberechtigung, die man ihm unterschieben will, für sich in Anspruch zu nehmen und dass es daher gar nicht nötig ist, zu deren Konstruktion den festen Boden des Staatsrechts zu verlassen, um gar auf der schwankenden Brücke des Gewohnheitsrechtes den Nachweis zu versuchen, erhellt aus mehreren seiner

[1]) So äusserte sich auch Bismarck verbis directis.

Äusserungen klipp und klar. Schon in der Thronrede vom 25. Juni 1888 erklärte der Kaiser seinen festen Willen, die Verfassung über alles hoch zu halten und seine verfassungsmässigen Pflichten treu zu erfüllen. „Das oberste dieser Gesetze" — so führte er aus — „bildet die Reichsverfassung; sie zu wahren und zu schirmen in allen Rechten, welche sie den beiden gesetzgebenden Körpern der Nation und jedem Deutschen, aber auch in denen, welche sie dem Kaiser und jedem der verbündeten Staaten und deren Landesherrn verbürgt, gehört zu den vornehmsten Rechten und Pflichten des Kaisers." Und an anderer Stelle: „An der Gesetzgebung des Reiches habe ich mehr in meiner Eigenschaft als König von Preussen wie in der des deutschen Kaisers mitzuwirken." — Dies Zitat[1]) und die Bezeichnung von Bundesrat und Reichstag als „die beiden gesetzgebenden Körper der Nation" wird man nicht anders als in dem Sinne auslegen können, dass der deutsche Kaiser sich nur als legislativer Faktor im weiteren Sinne betrachtet, berechtigt in irgend einer Weise — durch Ausfertigung und Verkündigung — beim Zustandekommen eines Reichsgesetzes mitzuwirken, nicht im engern Sinn, als Faktor, dem verfassungsmässig ein materielles Recht in legislativer Hinsicht zusteht, etwa die Gesetzgebungsinitiative.

Zwar besteht keinerlei formelle Gewähr zu verhindern, dass der Kaiser nicht trotzdem die Initiative ergreift, wohl aber gibt es eine materielle Gewähr darin, dass jede Verletzung der Reichsverfassung deren Autorität erschüttert und dadurch alle Rechte, auch die des Kaisers, schwächt, und dass ferner ein solches Verfahren eine Entfremdung des Volkes von seinem Regierer zur Folge haben müsste. Es ist doch immer zu beachten, dass das Deutsche Reich kein historisches Gebilde ist und erst seit kurzer Zeit besteht; es ist vor allen Dingen kein Einheitsstaat, sondern hat einen — wie wir sahen — förderativen Charakter. Bei dieser Lage der Verhältnisse könnte es aber leicht kommen, dass, wenn der Kaiser seine Pflichten nicht erfüllen wollte, auch unter den Bundesgliedern eine laxere Befolgung ihrer verfassungsmässigen Pflichten Platz griffe, was sich gewiss sehr bald zum Schaden der äusseren und inneren Sicherheit und Macht des Reiches fühlbar machen würde.

Blicken wir nun schliesslich noch mal auf den historischen Teil unserer Arbeit zurück, so sehen wir, dass insbesondere auch hinsichtlich des Anteils an der Gesetzgebung und der Initiativberechtigung, das alte Kaisertum im formell juristischen Sinne mit grösserem Rechte, als es heute der Fall ist, seinen grossen Namen getragen hat. Doch was dem Kaisertum von 1871 sein verfassungsmässiger Rechtsgrund nicht gibt, das ersetzt ihm voll-

[1]) Thronrede vom 25. Juni 1888.

auf seine grosse moralische und politische Bedeutung. Wenn es auch als rein monarchische Staatsgewalt — der man naturgemäss einen wesentlichen Anteil an der gesetzgebenden Gewalt und ebenso die Gesetzgebungsinitiative hätte einräumen müssen — nicht wieder aufheben konnte, so sichert es doch ebensogut dem deutschen Volke den ihm gebührenden Einfluss im Rate der Völker. **Auch so** hat sich im inneren deutschen Staatsleben die Kaiseridee so kraftvoll erwiesen, dass im Bewusstsein der Nation jetzt allenthalben der Kaiser als der Mittelpunkt des gesamten staatlichen Lebens erscheint. **Auch so** ist — und das hat die Geschichte der letzten 45 Jahre bewiesen — das deutsche Kaisertum seiner Aufgabe durchaus gewachsen und wird es bleiben: Allzeit Mehrer des Reichs zu sein, nicht an kriegerischen Eroberungen, sondern an Gütern und Gaben des Friedens auf dem Gebiete nationaler Wohlfahrt, Freiheit und Gesittung.

Dritter Abschnitt.

Recht und Praxis der Gesetzgebungsinitiative in den einzelnen deutschen Bundesstaaten.

§ 23.

Die Gesetzgebungsinitiative in Preussen.

I. Die preussische Verfassungsurkunde stellt an die Spitze der Lehre von der Gesetzgebung den Fundamentalsatz[1]): „Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt". Jedem dieser gesetzgebenden Faktoren spricht auch Artikel 64, Absatz 1 der Verfassungsurkunde das Gesetzesinitiativrecht zu mit den Worten: „Dem Könige sowie jeder[2]) Kammer steht das Recht zu, Gesetze vorzuschlagen".

Abgesehen von einer unten zu besprechenden Ausnahme ist, — da die Verfassungsurkunde keinerlei gegenteilige Bestimmung enthält —, das Initiativrecht des Königs sowie jeder Kammer hinsichtlich des Gegenstandes, also materiell grundsätzlich un-

---

[1]) Artikel 62 der preussischen Verfassungsurkunde.

[2]) Dieser Grundsatz ist, wie wir schon hervorhoben, in das Staatsrecht sämtlicher deutscher Einzelstaaten mit Zweikammersystem eingedrungen; vgl. dagegen den Artikel 111 der Verfassungsurkunde von 1848 für die Niederlande, der nur dem König und der zweiten Kammer das Initiativrecht zuspricht.

beschränkt[1]), sodass es sich sowohl auf gewöhnliche Gesetze, — sogen. einfache Regierungsgesetze —, als auch auf Veränderungen der Verfassung, — sogen. Verfassungsgesetze —, erstreckt. In formeller Hinsicht aber spricht derselbe Artikel 64 in seinem 2. Absatz in Beziehung auf das Initiativrecht hinsichtlich der Zeit eine Beschränkung aus. Und zwar bestimmt der Artikel 64, Absatz 2 der Verfassungsurkunde, aus einem schon dem Altertume[2]) bekannten praktischen Grundsatze, übereinstimmend mit dem englischen[3]) und französischen[4]) Recht und im Einklang mit später zu betrachtenden deutschen Verfassungsurkunden[5]):

„Gesetzesvorschläge, welche durch eine der Kammern oder dem Könige verworfen sind, können in derselben Sitzungsperiode nicht wieder vorgebracht werden".

II. Dieser **Absatz 2 des Artikels 64** der preussischen Verfassungsurkunde und insbesondere der Ausdruck „Gesetzesvorschläge" hat zu einer **Controverse** Veranlassung gegeben. Auf diese müssen wir kurz eingehen, umsomehr, da es sich nicht bloss um die Frage einer theoretischen Terminologie handelt, sondern sich an die Beantwortung der Frage auch erhebliche praktische Folgerungen anknüpfen.

Man hat behauptet, bei der klaren Ausdrucksweise der Verfassungsurkunde könne kein Zweifel darüber obwalten, dass **andern** Faktoren als dem Könige und den Kammern ein Gesetzesvorschlagsrecht im Sinne der Verfassung **nicht** zukomme. Unter den „Gesetzesvorschlägen", von denen der zweite Absatz des Artikels 64 spricht, seien nur die unmittelbar vorher im Absatz 1 desselben Artikels erwähnten, zu verstehen, also die Gesetzesvorschläge des Königs und die der Kammern als „Kör-

---

[1]) Tatsächlich bedingt jedoch der Umstand, dass die Regierung vermöge ihres Beamtenorganismus meist viel eher in der Lage ist, Erhebungen behufs Einbringung eines Gesetzentwurfs zu machen und in umfassendem Masse tatsächliches Material herbeizuschaffen, der Umstand, dass sie über mehr Zeit und Hilfskräfte verfügt, um das Material zu verarbeiten, als die Kammern, eine bedeutsame Einengung des verfassungsmässig, materiell schrankenlosen Initiativrechts der letzteren. Besser noch spricht die Statistik:

In der Sitzungsperiode 1893—94 gingen vom Herrenhause 1 Gesetzesvorschlag, vom Abgeordnetenhause auch 1, von der Regierung aber 24 aus; in der Sitzungsperiode 1894—95 vom ersteren 2, vom zweiten keiner und von der Regierung 39; in der Sitzungsperiode 1895—96 gingen vom Herrenhause 1, vom Abgeordnetenhause auch nur 1, von der Regierung aber 24 Gesetzesvorschläge aus.

[2]) Für Rom macht es Mommsen in seinem röm. Staatsrecht, 3. Aufl., Bd. III, Abt. 1, S. 337 wahrscheinlich.

[3]) Über das englische Recht, Fischer, a. a. O., S. 437.

[4]) Vgl. Constitution von 1791, 3. Kap., 2. Absch., art. 8 und art. 17 der Charte v. 7. VIII. 1830.

[5]) Vgl. Bayern, Tit. VII, § 28; Württemberg, V.-U., § 183; Sachsen, V.-U., § 95; Hessen, V.-U., art. 91.

perschaften", nicht aber auch die von einzelnen Mitgliedern ausgehenden „blossen Anträge auf solche Gesetzesvorschläge". Im Sinne des Artikels 64 sei ein solcher Antrag kein Gesetzesvorschlag, indem dieser Artikel eben nur dem Könige und Kammern, nicht aber auch den einzelnen Mitgliedern der Kammern das Recht zugestehe, Gesetzesvorschläge zu machen: Die Gesetzesvorschläge dieser seien nur „Anträge an das betreffende Haus", seinerseits einen Gesetzesvorschlag zu machen. Man hat m. a. W. ausgeführt, dass die dürren Worte zunächst des ersten Absatzes von Artikel 64 der Verf.-Urk. die persönlichen Schranken dieser Berechtigung unzweifelhaft dahin absteche, dass ausser dem König nur jeder Kammer als „solcher" das Recht der Initiative zustehen solle. Aber auch der zweite Absatz deute mit keinem Teilchen seines Satzgefüges darauf hin[1]), dass der in ihm gebrauchte Ausdruck „Gesetzesvorschlag" etwas von dem begrifflich umgrenzten gleichen Ausdrucke des ersten Absatzes Abweichendes bedeuten solle. Der Absatz 2 habe offenbar nur den Sinn, den Grundsatz des Absatz 1 in einem Falle einzuengen. Es widerstreite auch den einfachsten Regeln der Auslegung, das gleiche Wort in dem gleichen Artikel in verschiedener Bedeutung zu verwenden. Sodann hat sich diese Ansicht zur Unterstützung ihrer Argumentation auf den Aufbau[2]) der Verfassungsurkunde berufen: Artikel 62 und der eng zusammenhängende Artikel 64 regeln die Stellung der Teilhaber an der gesetzgebenden Gewalt, insbesondere die Gleichheit von König und Volksvertretung in dieser Beziehung, während erst Artikel 78 — nach der inzwischen erfolgten Normierung über Bildung und Zusammentritt der Kammern — zu den Befugnissen der einzelnen Mitglieder der Kammern überzugehen beginnt. Schliesslich ist von dieser Ansicht noch darauf hingewiesen worden, dass um die Zeit der Abfassung der Verfassungsurkunde die Tätigkeit der Abgeordneten gegenüber der Initiative der Kammer mit dem, wenn auch unschönen technischen Ausdrucke Motion, d. h. das Recht, einen Gegenstand zur Beratung in Antrag zu bringen, in Theorie und Praxis bezeichnet zu werden pflegte und dadurch schärfer auseinander gehalten wurde[3]). Schon an sich wäre also in einem Gesetze aus der Mitte des Jahrhunderts die heut in

---

[1]) Siehe insbesondere von neueren Fleischmann, Weg der Gesetzgebung in Preussen, S. 22 ff.

[2]) Die belgische Verfassung ist in der Tat als vorbildlich zu erachten, als sie ihre Artikel bei der Normierung dieser Punkte nicht ohne weiteres aufeinander folgen lässt — wie dies in der preussischen Verfassung der Fall ist — sondern sie auch äusserlich durch Zusammenfassung in besonders betitelten Unterabteilungen scheidet.

[3]) Dies ist allerdings richtig, wie z. B. Murhard zeigt, wie wir es auch im englischen Rechte fanden — May, a. a. O., S. 219 — und in dem früheren — jetzt aufgehobenen § 171 der württemberg. Verf.-Urk. und Art. 90 der hessischen Verf.-Urk.

dieser Beziehung übliche Lässigkeit im Sprachgebrauche und die dadurch herbeigeführte Verwischung und Verschiebung der Begriffe nicht zu vermuten. Somit stehe die Initiative einzig der Kammer — als Körperschaft — zu; Sache des einzelnen Abgeordneten sei es, ein Element hierfür zu schaffen: „Den Anstoss zur Initiative zu geben". Falls — so urteilte man weiter[1]) — von Seiten des Hauses, in dem ein solcher zuletzt genannter Antrag gestellt worden sei, verworfen würde, so sei diese Verwerfung nicht nur formell, sondern wesentlich verschieden von der Verwerfung eines Gesetzesvorschlags eines der drei Faktoren der Gesetzgebung, selbst durch einen andern Faktor, da doch die triftigsten Gründe denkbar seien, zwar den Antrag eines Mitgliedes auf einen Gesetzesvorschlag zu verwerfen, gleichwohl aber einen Gesetzesvorschlag gleichen Inhalts des Königs oder einer der Häuser anzunehmen. Die entgegengesetzte Auslegung des Artikels 64 würde dahin führen, dass ein einzelnes Mitglied eines der Häuser durch einen unzeitigen oder übel motivierten Antrag auf einen Gesetzesvorschlag den König und beide Häuser um das Recht bringen könnte, ein Gesetz gleichen Inhalts in derselben Sitzungsperiode einzubringen[2]).

Allein diese, eine solche Auslegung des Artikels 64 und insbesondere des zweiten Absatzes desselben verfechtende — eine ganz und gar abnorme, der Regel widerstreitende Intention dem Artikel 64 der Verfassungsurkunde unterstellende — Ansicht kann **nicht** für **richtig** erachtet werden.

So auch durchaus die bei weitem herrschende Meinung[3]).

Die Bestimmung des Artikels 64, Absatz 2 macht keine Unterscheidung und daher müssen unter dem Worte: „Gesetzesvorschläge" auch alle Gesetzesvorschläge verstanden werden, ganz gleich, ob diese etwa von der Krone, von einer der beiden Kammern oder einem einzelnen Mitgliede ausgehen. Zu der Annahme, dass darunter nur solche Vorschläge zu verstehen seien, von denen Absatz 1 des Artikels 64 spricht, ist man keineswegs berechtigt. Der erste Absatz des Artikels 64 steckt die persönlichen Grenzen

---

[1]) Vgl. Fleischmann, a. a. O., S. 23; Rönne, S. 357; auch die Besprechung von Schwartz' Verfassungsurkunde von Fleischmann — in der deutschen Literaturzeitung 1897, S. 750 — und von Leidig (im juristischen Literaturblatt 1897, S. 118).

[2]) Vgl auch den Kom.-Ber. vom 8. März 1856 und die Erklärung des Ministers des Innern von Westphalen in der Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 14. April 1856. In den Sten.-Ber. des Abgeordnetenhauses 1855—56, Band III, S. 1051 und Band V, S. 378.

[3]) Vgl. insbesondere v. Rönne, a. a. O., I, § 89, S. 357 fg.; Schwartz, preuss. Verf. Note A_2 B zu Art. 64; siehe auch Bornhak, Band I, S. 416; Hänel, Studien, II, S. 37; ohne Bezug auf Preussen sind noch zu erwähnen, Goos und Hansen: Dänisches Staatsrecht, S. 69: Die Initiative hat sowohl der König, wie auch ein jedes der beiden Tinge durch ihre einzelnen Mitglieder; ferner Lébon, französisches Staatsrecht bei Marquardsen, a. a. O., S. 69.

des Initiativrechts ab, spricht den Grundsatz aus, wem die Initiativberechtigung zustehen soll; der Gedanke des zweiten Absatzes aber ist der, dass verhütet werden soll, denselben Gegenstand wiederholt in einer und derselben Sitzungsperiode zur Beratung zu bringen, eines Teils um der ungebührlichen Verschwendung von Zeit und Arbeitskräften vorzubeugen, und andern Teils, um den politischen Leidenschaften nicht Tor und Tür zu öffnen, sondern der Aufregung eine gewisse Ruhe folgen zu lassen und durch Vertagung des Gegenstandes einen auf die Ermüdung der Kammern berechneten indirekten Zwang auszuschliessen. — Diese ratio legis muss aber sowohl dann, wenn der Gesetzesvorschlag von dem Könige oder dem einen Hause ausgeht, als auch dann, wenn er von einem einzelnen Mitglied des anderen Hauses seinen Ausgang nimmt, als zutreffend erachtet werden: Während andererseits die entgegengesetzte Auslegung des Artikels 64 zu einem offenbaren Widerspruche führen würde. Falls nämlich in dem einem Hause ein Gesetzesvorschlag verworfen worden wäre, welcher von dem Könige ausgeht, oder den das andere Haus vorgelegt hat, so würde dieser Gesetzesvorschlag nicht noch einmal in derselben Sitzungsperiode eingebracht werden dürfen, andererseits würde, falls der Gesetzesvorschlag von einem einzelnen Mitgliede ausgegangen und demnächst von dem betreffenden Hause verworfen ist, dieses selbe Mitglied wie auch jedes andere Mitglied berechtigt sein, denselben Antrag noch in derselben Sitzungsperiode ganz nach Belieben[1]) von neuem einzubringen. Dass aber eine solche Auslegung abnorm ist, und als der Regel widerstreitend dem Artikel 64 der preussischen Verfassungsurkunde nicht unterstellt werden darf und kann, leuchtet nach dem Obigen wohl ein: die Gegenansicht stützt sich zu sehr auf den Wortlaut der betr. Artikel an sich, bezieht sich zwar auf den Aufbau der Verfassungsurkunde, aber den Sinn der besonders in Rede stehenden Vorschrift des Artikels 64, Absatz 2 lässt sie fast gänzlich ausser acht.

Im Artikel 64, Absatz 2 müssen also unter dem Worte: „Gesetzesvorschläge" alle Gesetzesvorschläge verstanden werden, mögen dieselben von der Krone, von einer der beiden Kammern, oder von einem einzelnen Mitgliede ausgehen: Die Initiative steht m. a. W. nicht nur dem Könige und den beiden Kammern als „Körperschaft" zu, sondern auch einem jeden „einzelnen" Mitglied eines jeden der beiden Häuser. — In der Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 14. April 1856 haben auch die Abgeordneten Strohn, Wentzel und Reichensperger die hier vertretene Ansicht ausdrücklich anerkannt und des näheren dargelegt[2]).

[1]) So auch v. Rönne, a. a. O., S. 358.

[2]) Vgl. die Stenograph. Berichte des Abgeordnetenhauses 1855 – 56, Band III, S. 1048 –50; a. A. aber unklar die Äusserungen der Abgeordneten Duncker und Schwerin in der Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 27. Januar 1870, Stenographische Berichte des Abgeordnetenhauses 1869 – 70, im dritten Bande, S. 1078—1119.

III. Wenn wir oben ausführten, dass nach dem Absatz 1 des Artikels 64 der Verfassungsurkunde beiden Kammern das Recht, Gesetze vorzuschlagen, gleichermassen zusteht, so ist dies noch dahin zu modifizieren, dass nach Artikel 62, Absatz 3 der Verfassungsurkunde dieses Recht für das Herrenhaus materiell insofern einer Beschränkung unterliegt, als ihm das Recht, Finanzgesetze in Vorschlag zu bringen, nicht zusteht; es ist vielmehr ein verfassungsmässiges Vorrecht des Abgeordnetenhauses, dass alle Finanzgesetzentwürfe, bevor dieselben an das Herrenhaus kommen, zuerst in seine Hände gelangen müssen; ist es aber selbst in dem Falle, wenn die Krone von ihrem Rechte der Initiative Gebrauch macht, nicht einmal zulässig, die von ihr ausgehenden Finanzgesetzentwürfe zum Gegenstande der Beratung und Beschlussfassung des Herrenhauses zu machen, bevor nicht das Haus der Abgeordneten darüber beraten und beschlossen hat, so kann dem Herrenhause das Recht aus seiner eigenen[1]) Initiative dergleichen Gesetzentwürfe noch viel weniger als zustehend erachtet werden[2]). — Der Grund der Vorschrift des Absatz 3 des Artikels 62 ist darin zu erblicken, dass dem Hause der Abgeordneten die eigentlichen Vertreter der steuerlichen Landesinteressen angehören, da dieses aber in die Beratung der Steuerfragen ohne Vorurteil, mit voller Unbefangenheit eintreten soll, so entspricht es nur dem Geiste dieses Grundsatzes, dem Herrenhaus aus eigener Initiative das Recht zu einem Finanzgesetzvorschlag zu versagen.

Die hier vertretene Ansicht, dass also dem Herrenhause als der **ersten Kammer** das Recht, Finanzgesetzentwürfe vorzuschlagen **nicht zusteht**[3]), ist auch wohl die Herrschende[4]).

Gleichwohl ist die Praxis der beiden Häuser in Beziehung hierauf eine entgegengesetzte gewesen. In der Sitzung des Herrenhauses vom 14. März 1861 bei Gelegenheit eines Antrags betr. Vorlegung eines Gesetzentwurfs zur Einführung einer erhöhten Einkommensteuer vom fundierten Einkommen kann die hier

---

[1]) Vgl. von Rönne, § 89, S. 359; Schwartz, a. a. O., Note A, zu Art. 64, S. 213.

[2]) Etwas Ungewöhnliches war ja schon seit Jahrzehnten das ausschliessliche Initiativrecht der zweiten Kammer nicht mehr; vgl. nur die portugiesiche Verfassung, Art. 35, § 1.

[3]) Vgl. Schwartz, Note A zu Art. 64; Meyer, Lehrbuch, § 158 und 7; v. Schulze, II, § 171; von Ostfeld, I, S. 475; von Rönne, § 89, S. 359; Fleischmann, a. a. O., S. 115; a. A. Bornhak, a. a. O., I, S. 494, 495; von Stengel, S 169; scheinbar Arndt, Note 2 zu Art. 64 und von Kirchenheim, I, § 82, S. 399.

[4]) Auch im französischen Recht — Lébon, a. a. O. — sehen wir dieselbe sich an Art. 8 des Verfassungsgesetzes vom 24. Februar 1875 anknüpfende Kontroverse. Diese wird aber auch dahin entschieden, dass „der Senat weder die Initiative ergreifen, noch von der Regierung zuerst bezüglich eines Steuer . . . projektes angegangen werden" könne.

besprochene Frage zur Erörterung[1]). Der Finanzminister hat sich auch über die Frage im Sinne der hier vertretenen, in der Theorie herrschenden Meinung, ausgesprochen und auch mehrere Herrenhausmitglieder[2]) — Camphausen, Dr. Baumstark und Dr. Tellkampf — haben die Richtigkeit dieser Ansicht im Plenum insbesondere vertreten[3]). Doch auch die Gegenansicht hat schon damals Verfechter gefunden: Das Herrenhausmitglied Dr. Stahl bestritt die Richtigkeit der Ausführungen des Finanzministers schlechtweg und erklärte, dass die Frage, ob Finanz-Gesetzentwürfe vom Herrenhause ausgehen könnten, in der Verfassungsurkunde keine bestimmte Beantwortung gefunden habe: Er wollte es daher weder bejahen noch verneinen. Dagegen machte das Mitglied v. Kleist-Rezow den Versuch, in seinen Ausführungen den Nachweis zu erbringen, dass durch den Artikel 62, Absatz 3 dem Herrenhause das Initiativrecht zu Finanzgesetzen nicht entzogen werde[4]).

Zur eigentlichen praktischen Erörterung und Entscheidung aber gelangte die Frage in der Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 14. Juni 1865, in der das Abgeordnetenhaus die Richtigkeit der hier verfochtenen Ansicht ausdrücklich anerkannte. Das Abgeordnetenhaus hatte einen, ihm von der Regierung zugegangenen Gesetzentwurf, betr. die Versorgung der Militärinvaliden usw., dem Herrenhause weitergegeben, das aber darauf Änderungen an dem Entwurfe vornahm, insbesondere den § 25 ganz ausschied und ihn zu einem neuen Gesetzesentwurfe, „betreffend die Unterstützung der hilfsbedürftigen Krieger aus dem Jahre 1813, 1814, 1815", formte und dann diesen gleichzeitig mit dem abgeänderten, ursprünglichen Gesetzentwurfe an das Abgeordnetenhaus sandte. Und zwar stellte nun selbst die Kommission des Abgeordnetenhauses einen dahingehenden Antrag, auch den aus der Initiative des Herrenhauses hervorgegangenen Entwurf anzunehmen. Der Präsident machte jedoch hiergegen sein Bedenken geltend, dass die Verfassungsurkunde dem Herrenhause bei Finanzgesetzen ein Vorschlagsrecht nicht einräume und machte den Vorschlag, den Entwurf des Hauses zwar abzulehnen, ihn aber — da er seinem Inhalte nach von keiner Partei beanstandet worden sei — durch ein Mitglied des Abgeordnetenhauses selbständig in Antrag bringen zu lassen: Nach der Beschlussnahme solle man ihn dann als eigenen Entwurf an das Herrenhaus weitergeben. Das Abgeordnetenhaus hat diesen Ausweg jedoch nicht gebilligt; es hat „die Beratung vielmehr mit

---

[1]) Vgl. Sten.-Ber. des Herrenhauses 1861, Band I, S. 200—206.

[2]) Drucksachen des Herrenhauses 1861, Nr. 25 und Sten.-Ber. desselben 1861, Band II, Anl. 14, S. 71 ff.

[3]) Vgl. Kom.-Ber. vom 8. März 1861 und Sten.-Ber., a. a .O., S. 88.

[4]) Siehe die Sten.-Ber. über die Sitzung vom 14. März 1861.

grosser Majorität abgelehnt" und den Entwurf des Herrenhauses somit vollständig unberücksichtigt gelassen[1]).

Hierdurch aber ist zugleich die in der Literatur herrschende und auch u. E. richtige Ansicht sanktioniert worden: Der ersten Kammer steht das Initiativrecht zu Finanzgesetzen nicht zu.

Für die Richtigkeit dieser Ansicht spricht schliesslich noch[2]) arg. a. contr. der Umstand, — hieraus könnte man vielleicht auch auf die Möglichkeit einer Meinungsänderung des Herrenhauses schliessen —, dass das Herrenhaus in seiner Geschäftsordnung den Fall, dass ein Mitglied des Hauses ein Finanzgesetz in Antrag bringt, gar nicht berücksichtigt, im Gegensatze zum Abgeordnetenhause, das im § 27 seiner Geschäftsordnung ausdrücklich bestimmt: „Anträge von Mitgliedern des Hauses, welche eine Geldbewilligung in sich schliessen oder in Zukunft herbeizuführen bestimmt sind, können, sofern sie nicht durch die Tagesordnung beseitigt werden, nur dann zur Abstimmung gelangen, nachdem eine Kommission mit ihrer Vorberatung betraut worden ist und einen Bericht über dieselbe abgestattet hat.

IV. Für jeden Antrag eines Kammermitglieds besteht noch, — obwohl grundsätzlich jedes einzelne Mitglied eigentlich für befugt zu erachten ist, allein[3]) einen Antrag[4]) stellen zu können —, für beide Häuser die Beschränkung resp. unerlässliche **Voraussetzung** für die Initiative der Kammer, dass mindestens 15 Mitglieder[5]) den Entwurf unterschrieben haben müssen. Auch muss dieser Entwurf, wenn der Antrag nicht als Petition behandelt werden soll, die einleitenden Worte[6]): „Das Herrenhaus — Haus der Abgeordneten — wolle beschliessen" tragen. Im Herrenhause müssen noch kurze Motive beigefügt werden. Auch während des Stadiums der Beratung kann der Antragsteller seinen Antrag jederzeit zurückziehen. Dieser kann jedoch von andern Mitgliedern — im Abgeordnetenhaus von einem, im Herrenhause von 15 — wieder aufgenommen werden.

V. Eine andere Streitfrage besteht noch hinsichtlich der Art und Weise der Ausübung des Initiativrechts der Krone, ob nämlich der Staatsregierung — dem König — das Recht zusteht, ihre

---

[1]) Vgl. Sten.-Ber. des Abgeordnetenhauses 1865, S. 2152—57.

[2]) Siehe auch Fleischmann, a. a. O., S. 106.

[3]) Vgl. auch Geschäftsordnung für das Abgeordnetenhaus, § 24, Satz 2; anders Geschäftsordnung für das Herrenhaus, § 28, Abs. 1, Satz 2.

[4]) In England bedurften — wie wir sahen — Anträge im Oberhause gar keiner Unterstützung, im Unterhause nur durch ein Mitglied ausser dem Antragsteller.

[5]) „10 Mitglieder im Herrenhause" — Bornhak, I, S. 418 — ist — Fleischmann, a. a. O., S. 25 — auch für die frühere Geschäftsordnung irrig.

[6]) Vgl. Geschäftsordnung des Herrenhauses, § 27, Abs. 2; für das Abgeordnetenhaus, § 22, Abs. 2.

Gesetzentwürfe **gleichzeitig in beiden Kammern** einzubringen oder sie sich vorher zu entscheiden hat, welcher der beiden Kammern sie ihre Vorlage zuerst machen will[1]). Da sich in der Verfassungsurkunde keinerlei ausdrückliche Bestimmung hierüber vorfindet, die die Gleichzeitigkeit der Vorlegung „ausschliesst"[2]), so hat man daraus folgern wollen, dass dies in der Regel[3]) für „zulässig" zu erachten sei, abgesehen von der durch den Absatz 3 des Artikel 62 begründeten einen Ausnahme. Dieser bestimmt nämlich, dass alle Finanzgesetzentwürfe und Staatshaushaltsetats stets zunächst der das Haus der Abgeordneten bildenden zweiten Kammer vorgelegt werden müssen, welcher Grundsatz aus der schon betrachteten uralten Englischen Parlamentsgewohnheit in die meisten neueren Verfassungen übergegangen ist, aus der Erwägung heraus, dass dergleichen Gesetzentwürfe am unmittelbarsten das Volksleben berühren, als dessen unmittelbarster Ausdruck aber allein die Abgeordnetenkammer als reine Wahlkammer anzusehen sei. Wichtig ist noch — und dies ist zugleich für die Entscheidung der obigen Streitfrage von massgebender Relevanz —, dass nach Artikel 64, Absatz 2 ein von einem Hause verworfener Gesetzesvorschlag in derselben Sitzungsperiode nicht wieder, bei der andern Kammer also überhaupt nicht, eingebracht werden darf. Die Streitfrage aber ist u. E. dahin zu beantworten — und sowohl auch die in der Theorie vorherrschende Meinung —, dass Gleichzeitigkeit der Vorlegung in beiden Häusern unzulässig ist und vielmehr die Staatsregierung — immer abgesehen von der durch Absatz 3 des Artikel 62 begründeten Ausnahme — nur die Wahl hat, in welcher der beiden Kammern sie ihre Vorlage einbringen will. Die Bestimmung des Absatz 2 des Artikel 64 ergibt klar, dass dessen Bestimmung mit dem Rechte gleichzeitiger Einbringung nicht vereinbart werden kann und deshalb die „Gleichzeitigkeit" für **ausgeschlossen** erachtet werden muss. Würde nämlich der Entwurf gleichzeitig bei beiden Häusern eingebracht, so könnte die Verwerfung desselben durch das eine der Häuser nicht die, gerade durch die Bestimmung des Artikel 64 bezweckte Wirkung hervorbringen, dass alsdann der betr. Entwurf in derselben Sitzungsperiode überhaupt nicht mehr Gegenstand

[1]) Die Regierung brachte Gesetzesvorlagen ein:

Sitzungsperiode	im Herrenhause	im Abgeordnetenhause
1893/94	8	16
1894/95	14	25
1895/96	9	15

[2]) Anders z. B. Bayern, Verf.-Urk., § 18, Abs. 2; Württemberg, § 178.

[3]) So Bornhak, Bd. I, S. 496 fg.; v. Stengel, S. 169 u. 2; v. Schulze, preussisches Staatsrecht, 2. Aufl., Bd. II, S. 20; G. Meyer, § 158 u. 5. — Dagegen v. Rönne, I, § 89, S. 359 fg.; Fleischmann, a. a. O., S. 15 fg.

der Beratung und Beschlussnahme sein darf, mithin auch nicht für das andere Haus. Falls also der Entwurf auch in diesem gleichzeitig eingebracht worden wäre, so brauchte sich dasselbe dennoch nicht weiter damit zu befassen, sobald der Entwurf vom andern Hause abgelehnt worden wäre.

Aber auch noch andere Gründe sprechen gegen die Zulässigkeit der gleichzeitigen Einbringung in beide Häuser, einer „doppelten Initiative der Krone", so insbesondere die Zwecke des Zweikammersystems[1]) überhaupt, die: Nach Analogie eines Instanzenzuges auf eine völlig gesonderte, partei- und leidenschaftslose Beratung in jeder Kammer abzielen. Dass hiermit aber eine gleichzeitige Befassung mit der Sache nicht wohl vereinbar wäre, leuchtet ein. Schliesslich würde auch eine gleichzeitige Vorlegung nur in einer oder der andern Kammer, — namentlich in den Fällen, wo die eine Kammer den Vorschlag ablehnt —, unnötige Arbeiten verursachen und überdies künstliche Konflikte zwischen den beiden Häusern ohne Not hervorrufen, die dem Interesse des Zweikammersystems als dem eigenen Interesse der Staatsregierung als zuwiderlaufend[2]) erachtet[3]) werden müssen. Der hier vertretenen Ansicht, dass also die Krone ihren Entwurf zuerst an eine Kammer bringen müsse, widerstreitet endlich auch der Umstand nicht, dass vermöge des eigenen Initiativrechts der Kammern in praxi wohl der Fall denkbar ist, dass ein und derselbe Gegenstand beide Häuser gleichzeitig beschäftigt. Es liegt aber auf der Hand, dass in dieser Hinsicht zwischen Gesetzesvorlagen der Staatsregierung und den aus der Mitte der Kammern hervorgehenden Gesetzesvorschlägen ein wesentlicher Unterschied zu machen ist, beiden nicht die gleiche Bedeutung beigelegt werden kann.

Wenn wir jedoch im vorhergehenden im Prinzip eine gleichzeitige Einbringung, eine doppelte Initiative der Krone versagen, eine dahingehende Ansicht — die das Schweigen der Verfassungsurkunde ohne weiteres dahin auffasst, dass sie, da sie die gleichzeitige Einbringung nicht verbiete, sie erlaube — für unzulässig erklären mussten, so können wir uns doch auch den Vertretern der hier verfochtenen Ansicht nicht soweit anschliessen, die gleichzeitige Einbringung — wie dies alte und hervorragende Parlamentarier getan haben — in allen Fällen als vollständig „sinnlos" zu bezeichnen.

In **Ausnahmefällen** könnten Zweckmässigkeitserwägungen doch dafür sprechen, das ungewöhnliche Mittel der gleichzeitigen Einbringung zu ergreifen[4]). Die Annahme, dass ein Erfolg auf diesem

[1]) Vgl. aber Fleischmann, a. a. O.
[2]) So auch Rönne, a. a O.
[3]) Vgl. auch E. Schwartz, die Verfassungsurkunde für den preuss. Staat, kommentiert, Breslau 1896, Note D3, zu Art. 62, S. 204, 205.
[4]) So auch Fleischmann, a. a. O., S. 17 fg.

Wege überhaupt nicht herbeigeführt werden könne, ist unrichtig; wahr ist vielmehr nur, dass er bisher nicht erreicht worden ist und dies der Natur der Sache nach die Regel[1]) bildet. In hervorragendem Masse, zweckdienlich wäre beispielsweise die gleichzeitige Einbringung erstlich, wenn man an die Notwendigkeit eines Gesetzes aus den in Artikel 63 der Verfassungs-Urkunde aufgeführten Gründen denkt, zu einer Zeit, in der der Landtag versammelt ist, also der raschere Verordnungsweg versagt. In einem solchen Falle ist wohl anzunehmen, dass die Volksvertretungen in beiden Häusern der Regel nach zu übereinstimmenden, von der Regierungsvorlage nicht abweichenden Beschlüssen geneigt sein werden; dann aber wäre der Zweck der gleichzeitigen Einbringung, die Beschleunigung des Gesetzgebungsvorganges dadurch erreicht, dass eben an die Stelle eines Nacheinanders der Beratung ein Nebeneinander tritt.

Derselbe Weg[2]) empfiehlt sich als zweckdienlich auch bei kürzeren Gesetzen, etwa nur aus einem oder einzelnen Paragraphen bestehenden Vorlagen, von denen mit ziemlicher Bestimmtheit vorauszusehen ist, dass sie auch ohne Änderung beider Häuser passieren werden.

Unmöglich aber kann eine — von Schwartz[3]) verfochtene — Ansicht anerkannt werden, die die gleichzeitige Einbringung als Regel fordert, damit das Herrenhaus, das sich sonst aus Mangel[4]) an Arbeitsmaterial fast in jeder Sitzungsperiode hätte vertagen müssen, Entwürfe hätte, mit deren Studium es die Periode ausfüllen[5]) könnte.

---

[1]) Vgl. darüber, dass die Bildner der Verfassung eine doppelte Initiative früher nicht in den Kreis ihrer Betrachtungen gezogen haben: Murhard, a. a. O. insbesondere, dann auch M. v. Ostfeld, z. B. Preussen in staatsrechtlicher etc. Beziehung, 1. Aufl. 1857, der von dieser Art, die Initiative auszuüben, auch noch nichts wusste.

[2]) Vgl. Bornhak, Bd. I, S. 497; sehr vorsichtig Ad. Arndt, die Verf.-Urk. für den preuss. Staat mit Kom., 2. Aufl 1889, Note 7 zu Art. 62, aber ohne Begründung: „Es ist nicht gerade unstatthaft, (Gesetzentwürfe) beiden Kammern zugleich vorzulegen".

[3]) Schwartz, Note 3 D[3] zu Art. 62.

[4]) Der Beschäftigungsmangel des Herrenhauses ist ein schon früh fühlbar gewordenes Übel — vgl. auch den Brief v. Bismarck an L. v. Gerlach, vom 25. Nov. 1893. im „Briefwechsel etc.", Berlin 1893, S. 120 und die von M. Busch mitgeteilte private Äusserung des Fürsten Bismarcks (Unser Reichskanzler, 1884, Bd. I, S. 38—42); die Beseitigung dieses Umstandes ist auch Bismarck nicht befriedigend gelungen.

[5]) Fleischmann meint, dass sich die Schwierigkeit etwa in der Weise lösen liesse, indem die Regierung ihre Vorlagen ebenso häufig, oder, da das Abgeordnetenhaus lange Zeit mit Beratung des Etats beschäftigt sei, häufiger im Herrenhause als im Abgeordnetenhause einbrächte. Er fügt jedoch gleich hinzu, er wolle seinerseits diesen Modus jedoch keineswegs empfehlen, da er den politischen Schwerpunkt, der grundsätzlich und geschichtlich im Abgeordnetenhause liegt, verrücken würde.

Die Regierung hat in ihrer Auffassung von der Rechtmässigkeit des gleichzeitigem Einbringens geschwankt. In der Sitzung der II. Kammer vom 24. Januar 1853 kam aus Veranlassung eines Antrags zur Erläuterung der Geschäftsordnung hinsichtlich der mit dem Gegenstande verwandten Frage: „Ob in beiden Kammern bezw. deren Kommissionen gleichzeitig eine Beratung über denselben Gegenstand statthaft, oder die Beratung darüber in einer Kammer beziehungsweise in deren Kommission bis dahin auszusetzen sei, wo die andere Kammer über den betr. Entwurf Beschluss gefasst habe“ auch die hier in Rede stehende Frage zur Erörterung. Damals erklärte der Regierungsvertreter[1]), „dass die Regierung fühle, wie unzweckmässig es an und für sich sei, beiden Kammern gleichzeitig ein und dieselbe Vorlage zu machen und — — — wie dies immer nur in Ausnahmefällen“ geschehen sei, aber die Krone nahm das Recht für sich dazu in Anspruch“, ihre Entwürfe beiden Häusern zugleich vorzulegen, weil die Verfassungsurkunde dies nicht verbiete und weil die Ausnahmebestimmungen des Artikel 64, Absatz 3 dies Recht sogar bestätigte.

Im Jahre 1859 aber hat die Regierung erklärt, dass bei gleichzeitiger Einbringung die Absicht eines Eingriffs in die verfassungsmässigen Rechte des betr. Hauses nicht vorliege und die gleichzeitige Mitteilung von Gesetzesvorlagen an beide Häuser damit entschuldigt, dass sie lediglich den Zweck verfolgt, eine vorbereitende Beratung und dadurch eine Beschleunigung der Sache zu ermöglichen[2]). Im Jahre 1867 aber hat die Staatsregierung die Unzulässigkeit einer von der Staatsregierung aufgestellten Gesetzesvorschlag gleichzeitig in beiden Kammern des Landtags einzubringen als „nicht vollkommen legal“ anerkannt. Das Herrenhaus begehrte die gleichzeitige Einbringung des Gesetzentwurfs betr. die Verfassung des Norddeutschen Bundes in beiden Kammern zugleich. Dies Begehren wurde aber abgelehnt, was die Staatsregierung dann in einem Schreiben an den Präsidenten des Herrenhauses[3]) — im wesentlichen aus den hier schon vertretenen Gründen — ausführlich begründete. „Dass schon die Vorschrift im Artikel 64 der Verfassungsurkunde“, so heisst es dort u. a., vorauszusetzen scheine, dass jedes Haus des

---

[1]) 14. Sitzung der II. Kom., v. 24. Jan. 1853; vgl. Sten.-Ber. 1852—53, Bd. I, S. 147.

[2]) Vgl. den Kom.-Ber. des Abgeordnetenhauses vom 9. Mai 1859, Sten.-Ber. des Abgeordnetenhauses 1859, Band IV, S. 835; Drucksachen desselben 1859, Band V, Nr. 189, S. 8—9; siehe auch Verhandlungen in der Sitzung der II. Kommission vom 15. Jan. 1851, in den Sten.-Ber. der II. Kammer 1850—51, Band I, S. 101 ff., 112.

[3]) Vgl. Schreiben des Ministerpräsidenten v. Bismarck vom 10. Mai 1867 an den Präsident des Herrenhauses, in den Sten.-Ber. des Herrenhauses 1867, S. 14—15.

Landtags sich nur mit solchen Vorlagen beschäftigen werde, welche zuerst bei demselben eingebracht oder von dem andern Hause angenommen worden sind und dass nicht gleichzeitig dieselbe Vorlage in beiden Häusern sich in geschäftlicher Behandlung befinden werde — — — es kommt dazu, dass durch gleichzeitige Behandlung — — — erhebliche praktische Schwierigkeiten geschaffen werden, falls es zu divergierenden Beschlüssen kommt."

VI. Schliesslich müssen wir noch kurz auf die **Zurückziehung** des Vorschlags auf die Frage, ob derjenige, der die Initiative ergriffen hat, an seinen Vorschlag gebunden ist, oder ob er ihn zurückziehen kann, eingehen. Auch auf diese Frage gibt die Verfassungsurkunde keine ausdrückliche Antwort, wie z. B. in andern[1]) Staaten — wie wir noch sehen werden —, Sachsen § 90 der Verf.-Urk. z. B. u. a.

Aus dem Rechte der Initiative folgt ganz von selbst, dass jeder Einbringer eines Gesetzesvorschlags jeder Zeit berechtigt ist, diesen wieder zurückzuziehen. Es ist insbesondere unzweifelhaft, dass auch ein von einem Mitgliede des einen oder andern Hauses in Antrag gebrachter Gesetzesvorschlag von diesem Mitgliede[2]) — soweit es die Geschäftsordnung gestattet[3]) — zurückgezogen werden kann. Zu beachten ist aber, dass eine solche Zurückziehung seitens des Antragsstellers allerdings nicht mehr berücksichtigt werden kann, wenn ein solcher Vorschlag bereits — gleichviel ob unverändert oder amendiert — zum Beschluss des betr. Hauses erhoben worden ist.

Die Staatsregierung dagegen hat hinsichtlich der von ihr eingebrachten Entwürfe das Recht hierzu in jedem Stadium der Beratung, selbst dann noch, wenn etwa der Entwurf schon gar die Genehmigung der einen oder der andern Kammer erhalten hat. Auch sie hat sich allerdings vorläufig der Verfügung über den vorgeschlagenen Entwurf begeben, aber in zwei gewichtigen Punkten ist die Rechtslage der Krone von der der Kammern zu unterscheiden. Trotz der Initiative bleibt der König noch ferner in tatsächlicher Beziehung zu seiner Vorlage, denn er kann — auch wenn sie der Kammer zugegangen ist — zu ihrer Verteidigung eingreifen: Seine Vertreter müssen auf Verlangen jederzeit im Landtage gehört werden[4]). Andererseits bleibt die Krone trotz der Kammern dominus legis, selbst wenn der Entwurf, gerade so, wie sie ihn eingebracht hat, von beiden Kammern angenommen worden ist, denn: Der König kann die Sanktion stets

[1]) Siehe auch die franz. Verfassung vom 13. Dezember 1799 Art. 26.

[2]) Vgl. von Rönne, a. a. O., § 89[2], S. 358.

[3]) Vgl. § 27 der Geschäftsordnung des Herrenhauses und § 24 der des Abgeordnetenhauses.

[4]) Vgl. auch Abs. 3 des Art. 60 V.-U.

verweigern. Als logische Folge des dem Könige an der Gesetzgebung zukommenden — über die Zustimmung zu dem Gesetzesinhalte, wie sie die Kammern haben, hinausgehenden — Rechts des Gesetzesbefehls, ist das Recht des Königs zu erachten, die Sanktion nicht nur verweigern zu dürfen, nachdem[1]) der Entwurf alle Stadien der Beratung in beiden Kammern durchlaufen hat, sondern dass er die Erklärung der Verweigerung schon dann antizipieren darf, wenn er etwa schon nach der ersten Beratung im Abgeordnetenhause erkennt, die Vorlage würde derart amendiert werden, dass er die Sanktion, vielleicht auch aus irgend welchen politischen Gründen nicht würde erteilen können[2]). — Die in der Literatur herrschende Meinung geht auch dahin, dass dem König das Zurückziehungsrecht seines Gesetzesvorschlags **auch** bis zur Annahme durch das zweite Haus in vollstem Umfange zuzusprechen ist.

Auch diese Ansicht hat in der Praxis, als die Frage einmal streitig wurde, ihre Sanktion erhalten. Das Abgeordnetenhaus hatte in der Sitzung vom 26. Februar 1872 einen von der Staatsregierung eingebrachten Gesetzentwurf — es handelte sich um die völlige Aufhebung der Mahl- und Schlachtsteuer als Staatseinnahmen[3]) und die Änderung der Klassensteuer durch Fortfall der untersten Stufe — unter bedeutenden Abänderungen angenommen. Da die Regierung diese Abänderungen aber nicht für annehmbar erachtete, so zog das Staatsministerium den Entwurf unter Vorzeigung einer Allerhöchsten Ermächtigung zurück. Man zog hierauf die Berechtigung der Staatsregierung, einen vom Abgeordnetenhause bereits angenommenen Entwurf zurückziehen zu dürfen in Zweifel und meinte, dass dies nur solange, als sich der vorgelegte Entwurf in dem Stadium der Beratung befände, zulässig sei. Das Abgeordnetenhaus ist dieser Ansicht indes nicht beigetreten, hat den dahingehenden Antrag[4]) abgelehnt und so in der Praxis die Zulässigkeit der Zurückziehung der königlichen Initiative **anerkannt:** Es hat angenommen, dass der König selbst dann, wenn der Gesetzentwurf bereits vom Abgeordnetenhause angenommen ist, zu dessen Zurückziehung ohne weiteres berechtigt sei; der Antrag sei hierdurch erledigt, sodass eine Überweisung an das Herrenhaus nicht mehr stattzufinden habe.

---

[1]) Naturgemäss kann dann nur von einer Verweigerung der Sanktion, nicht mehr von einer Zurückziehung — Fleischmann, S. 31 — die Rede sein.

[2]) Vgl. den Volksschulgesetzentwurf, den die Regierung am 28. März 1892 zurückzog; auch z. B. die Zurückziehung des in der Kommissionsberatung befindlichen Entwurfs eines Gesetzes über die Handelskammern; Sten.-Ber. des Abgeordnetenhauses 1896, Band III, S. 2531.

[3]) Vgl. Art. 72 der Verfassungsurkunde.

[4]) Siehe Sten.-Ber. des Abgeordnetenhauses 1872, Band II, S. 959—67; vgl. auch „Grenzboten", 31. Jahrg., I. Semester, Band I, S. 447.

Wir führten oben aus, dass die Zurückziehung[1]) der Vorlage ihrem Wesen nach als (antizipierte) Sanktionsverweigerung erscheint. Zu beachten ist, dass dies aber auch nur für das Wesen derselben gilt; der Form nach erscheint sie nicht als solche: Die Vorlage ist nicht vom Könige »verworfen« und kann daher ohne jede Änderung in derselben Sitzungsperiode wieder eingebracht werden.

§ 24.

Die geschäftliche Behandlung der Gesetzesinitiativanträge im preussischen Landtag.

I. Die Art und Weise der Erledigung der Geschäfte, also auch die der Gesetzesinitiativanträge, im preussischen Landtag, bestimmt sich — wie im Reichstag und Bundesrat — nach seiner Geschäftsordnung, deren Festlegung der Autonomie eines jeden der beiden Häuser des Landtags uneingeschränkt nach Art. 78, Abs. 1 der Verfassungsurkunde überlassen ist. Auch die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses wie auch die des Herrenhauses ist nicht stabil, sondern jedes der beiden Häuser ist kraft seines unbedingten Autonomierechtes befugt, jederzeit einem etwaigen durch Erfahrung und Praxis entwickelten Bedürfnisse der Besserung und Vervollständigung durch Abänderung seiner Geschäftsordnung gebührende Rechnung zu tragen. — Die Geschäftsordnung des Herrenhauses, die gegenwärtig[2]) in Geltung steht, ist die vom 15. Juni 1892; die noch jetzt geltende[3]) Geschäftsordnung des Hauses der Abgeordneten ist jene vom 16. Mai 1876.

II. Nach Massgabe der Beschlüsse des Hauses kann im **Herrenhause** die Behandlung der Gesetzesvorlagen der Staatsregierung und des Hauses der Abgeordneten, wie auch der von Mitgliedern des Hauses ausgehenden selbständigen Anträge in

---

[1]) Für die Zurückziehung muss ein gegengezeichneter Akt des Königs gefordert werden; vgl. die in den Anlagen zu den Sten.-Ber. des Abgeordnetenhauses 1871—72, Band II, S. 1152 abgedruckte Allerhöchste Ermächtigung vom 25. Februar 1872: „Wir Wilhelm etc. beauftragen hiermit Unsern Finanzminister, den auf Grund unserer Ermächtigung vom 8. Dezember vorigen Jahres den beiden Häusern des Landtags vorgelegten Entwurf eines Gesetzes betr. Befreiung von der Klassensteuer etc. aus den Beratungen des Landtags wieder zurückzunehmen.“ Wilhelm. Camphausen.

[2]) Die ursprüngliche Geschäftsordnung des Herrenhauses ist vom 14. Januar 1856.

[3]) Die erste Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses stammt vom Jahre 1849.

drei verschiedenen Formen erfolgen[1]): Durch Plenarberatung auf Grund vorgängiger Kommissionsberatung, durch erste und zweite Beratung im Plenum, oder durch einmalige Schlussberatung im Plenum. Das letztere ist jedoch nur dann zulässig, wenn nicht einzelne anwesende Mitglieder gegen dieselbe Widerspruch erheben[2]).

Die erste Beratung erfolgt frühestens am dritten Tage, nachdem die betreffende Gesetzesvorlage gedruckt in die Hände der Mitglieder gekommen ist. Anträge und Abänderungsvorschläge bedürfen keiner Unterstützung, auch kann jetzt[3]) wie in jedem andern Stadium der Beratung die Überweisung an eine Kommission beschlossen werden[4]). Haben Veränderungen der Vorlage stattgefunden, so veranlasst der Präsident nach dem Schlusse der ersten Beratung die Zusammenstellung der gefassten Beschlüsse mit der Vorlage. Diese Zusammenstellung — andernfalls die ursprüngliche Vorlage — bildet dann die Grundlage für die zweite Beratung[5]). Diese erfolgt spätestens am zweiten Tage nach Abschluss der ersten Beratung, beziehungsweise nach der Verteilung[6]) der Zusammenstellung[7]).

Hat das Haus die einmalige Schlussberatung beschlossen, so erfolgt diese frühestens am dritten Tage, nachdem die Gesetzesvorlage gedruckt in die Hände der Mitglieder gekommen ist, auf den Vortrag einer oder mehrerer — von dem Präsidenten bestellter — Berichterstatter, deren Anträge gedruckt und zur Kenntnis der Mitglieder gebracht werden. Ein Beschluss auf Verweisung der Sache an eine Kommission kann auch hier in jedem Stadium der einmaligen Beratung gefasst werden[8]).

Sowohl die einmalige Schlussberatung als auch die erste Beratung im ganzen Hause kann auch, wenn nicht zehn anwesende Mitglieder dagegen Widerspruch erheben, früher als am dritten Tage nach Verteilung der Vorlagen vorgenommen werden; dies gilt auch für die Frist, die bei der Beratung von Kommissionsberichten seit der Verteilung oder bei zweiter Beratung im Hause seit der ersten verstrichen sein muss[9]).

Jede Gesetzesvorlage wird zuerst einer Verhandlung im Allgemeinen unterworfen. Bei dieser allgemeinen Diskussion über

---

[1]) Im Gegensatze zur Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses. Der Grund ist darin zu erblicken, dass man im Herrenhause einen möglichst schleunigen Betrieb erreichen will. — Fleischmann, a. a. O., S. 41. —
[2]) Vgl. Geschäftsordnung des Herrenhauses, § 14, Abs. 2 und 3.
[3]) Ebenda, § 22, Abs. 1.
[4]) Vgl. Gesch.-Ordn. des Herrenhauses, § 22, Abs. 2.
[5]) Ebenda, § 22, Abs. 2.
[6]) Über den Geschäftsgang in den Kommissionen vgl. Gesch.-Ord. für das Herrenhaus, §§ 15—21.
[7]) Gesch.-Ordn. des Herrenhauses, § 23.
[8]) Ebenda, § 24.
[9]) Gesch.-Ordn., ebenda, § 25.

den Grundsatz der Vorlage oder über eine Abteilung derselben, ist nur jedem Mitglied einmal gestattet, das Wort zu ergreifen[1]). Das Haus tritt hierauf in die Verhandlung über die einzelnen Paragraphen und die sich diesen anschliessenden Abänderungsanträge ein, vorausgesetzt[2]), dass nicht das Haus nach dem Schlusse der allgemeinen Diskussion beschliesst, über die Vorlage oder einzelne Abschnitte derselben ohne weitere Beratung im Ganzen abzustimmen. Die spezielle Beratung erstreckt sich dann nur auf einzelne Abänderungsanträge, deren Stellung durch den Antrag auf Abstimmung über die Vorlage im Ganzen oder über einzelne Abschnitte derselben nicht ausgeschlossen wird. Kommt der Gesetzentwurf oder ein einzelner Abschnitt desselben ohne Abänderungsanträge zur Abstimmung, so ist das Haus befugt, auf Befragen des Präsidenten, das Unterlassen der vollständigen Verlesung desselben zu beschliessen[3]).

III. Im **Abgeordnetenhause** gestaltet sich die Beratung eines Gesetzentwurfs dergestalt, dass je eine wiederholte General- und Spezialdiskussion der Vorlage in drei Lesungen erforderlich ist. Es mag hier darauf hingewiesen werden, dass die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses mit der des deutschen Reichstags in hohem Masse übereinstimmt.

Die erste Beratung über Gesetzentwürfe erfolgt frühestens am dritten Tage, nachdem der Gesetzentwurf gedruckt und in die Hände der Mitglieder gelangt ist. Sie ist auf eine allgemeine Diskussion über die Grundsätze des Entwurfs zu beschränken. Nach dem Schlusse der ersten Beratung beschliesst das Haus, ob eine Kommission mit der Vorberatung des Entwurfs zu betrauen ist. Die allgemeine Diskussion kann auch auf einzelne Abteilungen des Entwurfs gerichtet und abteilungsweise zu Ende geführt werden[4]).

Die zweite Beratung erfolgt frühestens am zweiten Tage nach dem Schlusse der ersten Beratung, und wenn eine Kommission eingesetzt ist, frühestens am dritten Tage, nachdem die Kommissionsanträge gedruckt in die Hände der Mitglieder gekommen sind. Eine allgemeine Diskussion findet nicht statt. Über jeden einzelnen Paragraphen wird der Reihenfolge nach die Diskussion eröffnet und geschlossen und die Abstimmung herbeigeführt[5]). Die Reihenfolge kann aber auch auf Beschluss des Hauses verlassen, desgleichen die Diskussion über mehrere Paragraphen verbunden oder über verschiedene zu demselben

---

[1]) Vgl. dort § 45.
[2]) So Geschäftsordnung des Herrenhauses, § 46, Abs. 1.
[3]) § 46, Abs. 2 der Gesch.-Ordn. des Herrenhauses.
[4]) Vgl. Gesch.-Ordn. des Abgeordnetenhauses, § 16.
[5]) Ebenda, § 17.

Paragraphen gestellte Abänderungsvorschläge getrennt werden[1]). Zu den einzelnen Paragraphen können in der Zwischenzeit sowohl als auch im Laufe der Verhandlung Abänderungsvorschläge eingereicht werden; diese bedürfen keiner Unterstützung. Ist die zweite Beratung geschlossen, so stellt der Präsident mit Zuziehung der Schriftführer neben der Vorlage die gefassten Beschlüsse zusammen, welche Zusammenstellung dann die Grundlage der dritten Beratung bildet. Eine solche ist aber ausgeschlossen, wenn der Entwurf in allen seinen Teilen abgelehnt wird.

Die dritte Beratung erfolgt frühestens am zweiten Tage nach dem Abschlusse der zweiten, beziehungsweise nach der Verteilung der Zusammenstellung. Für Abänderungsvorschläge, die auch jetzt noch sowohl in der Zwischenzeit eingebracht werden können als im Laufe der Beratung, ist aber die Unterstützung von dreissig Mitgliedern unerlässliche Voraussetzung. Zunächst erfolgt die Generaldiskussion über die Grundsätze des Entwurfs[2]) und unmittelbar hieran anschliessend die Spezialdiskussion[3]) über die einzelnen Paragraphen. Dann wird am Schlusse der Beratung über die Annahme oder Ablehnung des Gesetzentwurfs abgestimmt. Falls Verbesserungsanträge angenommen wurden, wird die Schlussabstimmung solange — bis das Bureau die Beschlüsse zusammengestellt hat — ausgesetzt. Nach erfolgter Spezialabstimmung ist eine Diskussion und Abstimmung über einen Antrag auf Zurückverweisung der Vorlage an eine Kommission nicht mehr zulässig.

Eine Abkürzung der im § 17 vorgeschriebenen Fristen, insbesondere auch die Vornahme der ersten und zweiten Beratung in derselben Sitzung kann an einem früheren Tage als dem der Beratung nur mit Stimmenmehrheit beschlossen werden. Alle übrigen Fristen können auch immer verkürzt werden: Einem solchen Beschlusse dürfen jedoch nicht 15 anwesende Mitglieder widersprechen[4]).

Das Haus ist befugt, sowohl am Schlusse der ersten, wie auch in jedem Stadium einer folgenden Beratung, bis zum Beginn der Fragestellung den Gesetzentwurf oder auch einen Teil desselben zur Berichterstattung an eine Kommission zu verweisen, die sich dann nur mit dem ihr überwiesenen Gegenstand zu beschäftigen hat[5]). Gelangen Gesetzentwürfe, die vom Herrenhaus abgeändert wurden, an das Haus der Abgeordneten zurück, so werden sie mit Ausschluss der ersten und zweiten Beratung

---

[1]) Über den Geschäftsgang in den Kommissionen; vgl. Gesch.-Ordn. für das Abgeordnetenhaus, §§ 26–32.
[2]) Vgl. Gesch.-Ordn., § 16.
[3]) Ebenda, § 17.
[4]) Vgl. die §§ 16, 17, 18 und 36 der Gesch.-Ordn.
[5]) Vgl. § 20 der Geschäftsordnung für das Abgeordnetenhaus.

lediglich in der Form der dritten Beratung definitiv erledigt. Auch in diesem Falle ist die Verweisung an eine Kommission zulässig[1]).

Hinsichtlich der von Mitgliedern des Hauses ausgehenden selbständigen Anträge ist zu bemerken, dass der Antragsteller in einer folgenden Sitzung, jedoch am dritten Tage frühestens nachdem der Antrag gedruckt in die Hände der Mitglieder gekommen ist, das Wort zur Begründung erhält, woran sich sofort die erste Beratung über den Gesetzentwurf anschliesst. Nur mit Zustimmung des Antragstellers ist eine Abkürzung der Frist unter den oben angegebenen Bedingungen statthaft[2]).

§ 25.

Das Recht und die Praxis der Initiative bei der Landesgesetzgebung in Bayern, Württemberg, Sachsen, Baden und Hessen.

Bei der weiteren Behandlung unseres Themas nach Landesstaatsrecht scheint es zweckmässig, zunächst die fünf übrigen grösseren deutschen Bundesstaaten Bayern[3]), Württemberg[4]), Sachsen[5]), Baden[6]) [7]) und Hessen[8]), — die auch schon äusserlich dadurch noch zusammengehören, dass in ihnen das Zweikammersystem in Geltung steht —, ins Auge zu fassen. Naturgemäss würde uns eine ins Einzelne gehende Erörterung der Frage in jedem dieser Staaten für sich zu weit führen: Eine kürzere, zusammenfassende und vergleichende Darstellung mag hier daher genügen.

Wir sahen im historischen Teil, dass in den älteren Verfassungen im grossen und ganzen den Landständen das Recht der Einbringung eines Gesetzesvorschlags, als unvereinbar mit dem monarchischen Prinzip, nicht zustand, wiesen aber schon darauf

---

[1]) Ebenda § 21.

[2]) Siehe dort die §§ 20 und 22.

[3]) Vgl. insbesondere Piloty, Bayrisches Staatsrecht.

[4]) Vgl. Göz, Württembergisches Staatsrecht, im öffentlichen Recht der Gegenwart, Tübingen 1908; desselben Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg, 1906 und O. v. Sarwey, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, Tübingen 1883, 2 Bände.

[5]) Otto Mayer, sächsisches Staatsrecht, im ö. R. d. G, Band IX, Tübingen 1909.

[6]) Walz, badisches Staatsrecht, im öff. Recht d. Gegenwart, Band V, Tübingen 1909.

[7]) Wielandt, das Staatsrecht des Grossherzogtums Baden, i. Hdb. d. ö. R., Bd. III, 1. 3. 1895.

[8]) von Calher, Hessisches Staatsrecht, im öff. Recht d. Gegenw., Bd. XIX, Tübingen 1913; Gareis, das Staatsrecht des Grossh. Hessen, im Hdb. d. öff. Rechts, Bd. III/I, 4. 1884 und Cosak, Konrad, das Staatsrecht des Grossherz. Hessen, im Hdb. d. ö. R., 1894.

hin, dass mit dem Jahre 1848 ein gewaltiger Umschwung eintrat. Seit 1848 wurde dem Landtag auch tatsächlich gleichmässig mit der Regierung verbis directis das Recht der Gesetzgebungsinitiative gewährt und die entgegengesetzten Bestimmungen der älteren Verfassungen in diesem Punkte aufgehoben: Von diesem Zeitpunkt an bildet die Initiative **beider** Faktoren die Regel.

So bestimmt das bayrische Gesetz die ständische Initiative betr. vom 4. Juni 1848, im Artikel 1, expressis verbis: Das Recht der Initiative für Gesetze — die keine Verfassungsgesetze sind — steht jeder der beiden Kammern zu. Das sächsische Verfassungsgesetz vom 31. März 1849 über das Recht der Kammern zu Gesetzesvorschlägen änderte — auch in dem obigen Sinne — die §§ 85 und 120 der Verfassungsurkunde vom 4. September 1831 ab; der jetzige § 85, Absatz 1 lautet: Gesetzentwürfe können von dem Könige an die Kammern und von den Kammern an den König gebracht werden. In die Verfassungsurkunde für das Grossherzogtum Baden vom 22. August 1818 wurde durch das Gesetz vom 21. Dezember 1869 der neue Paragraph 65a eingeschoben, der das Gesetzgebungsinitiativrecht sowohl den Ständen als auch der Regierung zugesteht, mit den Worten: Das Recht, Gesetze vorzuschlagen, steht dem Grossherzog sowie jeder Kammer zu. Mit fast den gleichen Worten bestimmt das württembergische Verfassungsgesetz vom 23. Juni 1874 im Artikel 6, dem jetzigen § 172 der Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg: Das Recht, Gesetze vorzuschlagen, steht dem Könige, wie jeder der beiden Kammern zu. Auch das hessische Gesetz schliesslich, die landständische Geschäftsordnung betreffend vom 17. Juni 1864, — mit Novellen vom 20. 10. 1894 und vom 18. 5. 1901, bes. die Artikel 19 und 59 —, gewährte die Initiative, die verfassungsmässige Anregung zum Erlasse von Gesetzen, neben dem Grossherzog auch den Ständen des Landes.

Jede Kammer in diesen Staaten kann also — genau so wie in Preussen — selbständig einen Gesetzesentwurf ausarbeiten und ihn der andern Kammer zur Beratung und Beschlussfassung und event. dann der Krone zur Bestätigung vorlegen: Die Befugnis der Kammern ist hinsichtlich der Gesetzgebungsinitiative der des Herrschers vollkommen gleich.

In „materieller“ Hinsicht ist auch das Initiativrecht der Kammern in diesen Staaten — abgesehen von den Verfassungsgesetzen — unbeschränkt; nur in „formeller“ Beziehung kommen kleine **Beschränkungen** vor. Im Grossherzogtum Baden[1]) müssen alle Gesetzentwürfe, welche aus der Mitte der Kammern hervorgehen, mit einer Begründung versehen sein und ferner in

[1]) Vgl. Geschäftsordnung der ersten Kammer, § 40; der zweiten Kammer, § 44.

der ersten Kammer die Unterschriften von „drei“, in der zweiten Kammer von „zehn“ Mitgliedern tragen, die durch das Unterschreiben des Entwurfs ihre Genehmigung zur Einbringung desselben erteilen; ähnlich ist es in Hessen[1]), wo die Gesetzentwürfe von mindestens „zehn“ Mitgliedern in die Kammer eingebracht werden müssen. In Württemberg[2]) sollen Gesetzesvorschläge, die von den Ständen ausgehen, in der ersten Kammer von mindestens „fünf“, in der zweiten von mindestens „fünfzehn“ Mitgliedern unterzeichnet sein. — Zu erwähnen ist, dass, falls diese Vorschriften nicht eingehalten und erfüllt werden, die beteiligte Kammer sowohl für berechtigt als auch verpflichtet zu erachten ist, die geschäftliche Weiterbehandlung des Antrags abzulehnen[3]). Wenn dies aber nicht geschieht und vielmehr der Antrag trotz des Formmangels von der Kammer angenommen wird, so wird sowohl die andere Kammer als die Regierung befugt sein, dem Beschlusse der Kammer wegen des Formfehlers ohne Würdigung seines Inhalts die Zustimmung zu versagen. Setzen sich aber die andere Kammer und die Regierung über den Formfehler hinweg und stimmen sie dem Beschlusse zu, so gilt der formelle Mangel als geheilt: Das Gesetz kann wegen dieses, seiner Entstehung anhaftenden Mangels von keiner Seite mehr angefochten werden.

Eine andere formelle Schranke findet sich in dem Verbot einiger Verfassungen, einen Gesetzentwurf in derselben Sitzungsperiode **wiederholt einzubringen.** In dieser Hinsicht bestimmt die hessische Verfassungsurkunde[4]): Die von einer Kammer abgelehnten Anträge der Regierung oder der andern Kammer, oder eines Mitglieds der Kammer können auf demselben Landtag nicht wiederholt werden; ähnlich bestimmt die sächsische Verfassung[5]): Ein von den Ständen ganz abgelehnter Gesetzentwurf kann zwar bei einem folgenden Landtage anderweit unverändert an sie gebracht werden, während desselben Landtags aber nur in verändertem **Masse**; wird jedoch ein von den Ständen mit Abänderungen angenommener Gesetzentwurf vom Könige nicht genehmigt, so kann selbiger entweder ganz zurückgenommen werden oder vorher noch einmal während desselben Landtags, mit Widerlegungsgründen, in dem vorigen **Masse**, oder auch mit von der Regierung selbst vorzuschlagenden Abänderungen, an die Stände gebracht werden; in beiden letzteren Fällen steht der Regierung frei, die unbedingte Erklärung über Annahme oder Ablehnung desselben zu verlangen. In Württemberg[6]) kann gemäss

[1]) Siehe Geschäftsordnung, Art. 19.
[2]) Vgl. Württemberg. Verfassungsurkunde, § 172, Abs. 3.
[3]) Göz, Staatsrecht, a. a. O., S. 214.
[4]) Vgl. hessische Verfassungsurkunde, Art. 91.
[5]) Sächsische Verfassungsurkunde, § 95.
[6]) Württembergische Verfassungsurkunde, § 183.

einer Bestimmung der Verfassungsurkunde der von der einen Kammer verworfene Antrag der andern auf demselben Landtag nicht wiederholt werden; die Regierung ist also nicht gehindert, nach Verwerfung einer Vorlage in derselben Session einen neuen Entwurf desselben Inhalts einzubringen.

In der Regel steht es, — abgesehen von einer unten zu besprechenden Ausnahme —, im Belieben der Krone, in welcher der beiden Kammern sie durch die Mitglieder der Ministerien oder durch die besonders bestellten Landtagskommissare oder endlich durch Schreiben des betr. Ministeriums ihre Gesetzentwürfe zuerst einbringen will. Die sächsische Verfassungsurkunde bestimmt z. B. in dieser Hinsicht, § 122, Absatz 2, ausdrücklich[1]): Es hängt von dem Ermessen des Königs ab, an welche der beiden Kammern solche — id est gewöhnliche Gesetze — zuerst gelangen sollen.

Bezüglich der **Zurücknahme** eines Antrags ist zu bemerken, dass das einzelne Mitglied der Kammer dazu solange für befugt zu erachten ist, als das Haus an sich noch keinen Beschluss darüber gefasst hat: Der Regierung muss aber ein solches Recht unbeschränkt in jedem Stadium des Verfahrens zugesprochen werden. Sachsen nimmt hier eine Ausnahmestellung ein, insofern, als die Regierung hier ihren Vorschlag nur bis zur Annahme durch die Kammern zurückziehen kann; nachher nicht mehr. Der § 90, Verfassungsurkunde, bestimmt nämlich: „Der König kann einen an die Kammern gerichteten Gesetzesvorschlag noch während der ständischen Diskussion darüber zurücknehmen". Nach der Annahme ist also der König gehalten, ihn zu sanktionieren und als Gesetz zu publizieren[2]). Die Bestimmung der sächsischen Verfassungsurkunde beruht jedoch auf einem verfehlten Vertragsstandpunkt[3]), auf der völlig unrichtigen Vorstellung einer Vertragsofferte und Akzeptation[4]); sie ist höchst befremdlich und widerspricht[5]) der deutschen Auffassung von der monarchischen Gesetzgebung. Es muss jedoch zugegeben und hervorgehoben werden, dass — obwohl in abstracto für den Monarchen unbedingte Freiheit, seinen Vorschlag jeder Zeit zurückzuziehen, auch nach der Annahme durch die Stände, zu fordern ist — doch für das sächsische Recht die Bestimmung des § 90 ohne gewalttätige Interpretation nicht hinweggeräumt werden kann[6]).

---

[1]) Vgl auch Bayr. Verfassung, Tit. VI, § 18, Abs. 2; Württembergische Verfassungsurkunde, § 178.

[2]) Vgl. Bülow, Verf. und Verw., I, S. 204.

[3]) Siehe Fricker, Grundriss, S. 167.

[4]) Gerber, Grundzüge des deutschen Staatsrechts, S. 151.

[5]) Fricker, a. a. O., S. 167.

[6]) Vgl. Göz, a. a. O., S. 171, Anm. 16.

Bei der Betrachtung der Initiative zu gewöhnlichen Gesetzen ist schliesslich noch zu erwähnen, dass, obwohl — wie wir sahen — dem Landtage grundsätzlich das Recht der Gesetzgebungsinitiative materiell unbeschränkt zusteht, doch mitunter einzelne Gegenstände davon ausgenommen sind. So ist in Württemberg z. B. nach Massgabe des Verfassungsgesetzes vom 23. Juni 1874, Artikel 6, die Initiative zu Gesetzen über Auflegung von Steuern, Aufnahme von Anleihen, Feststellung des Staatshaushaltsetats und ausserordentliche, im Etat nicht vorhergesehene Ausgaben, den Ständen entzogen und dem König ausschliesslich vorbehalten; ähnlich ist es in Bayern nach Massgabe des Gesetzes vom 4. Juni 1848, Artikel 2 und 4, mit bestimmten Titeln der Verfassung.

Besondere Bestimmungen bestehen hinsichtlich der Initiative zu **Finanzgesetzen** und in Bezug auf den Staatshaushaltsetat; hierdurch wird in diesem Punkte das Prinzip: „Die Rechte beider Kammern sind gleich“ durchbrochen. In allen den in Rede stehenden Staaten ist die zweite Kammer bevorzugt. Kurz mag erst noch auf die Gründe dafür eingegangen werden. Wie wir schon oben andeuteten, sind sie teils historisch verständlich: Aus — ganz allgemein als Vorbild betrachteten — englischen Parlamentsgewohnheiten wurde diese Bestimmung in die Verfassungen vieler kontinentaler Staaten übernommen. Auch politische Erwägungen — die wir auch schon gestreift haben — haben andererseits dazu geführt. Da die zweite Kammer die Vertretung der Staatsbürger, die diese gewählt haben, ist, da sie der eigentliche Repräsentant des Volkes, der steuerzahlende Bürger ist, wird sie besonderes Interesse daran setzen, die finanziellen Belastungen möglichst gering zu gestalten, jedenfalls aber die Verteilung der Steuerlast auf die einzelnen Staatsangehörigen oder auf bestimmte Gegenstände möglichst gerecht einzurichten: Aus diesem Grunde soll die zweite Kammer zuerst alle Finanzgesetze beraten, um so die Möglichkeit zu haben, die Härten und Mängel zu beseitigen.

Die „Bayrische“ Verfassungsurkunde bestimmt Tit. VI, § 18, Absatz 1: Die Anträge über die Staats-Auflagen geschehen zuerst in der Kammer der Abgeordneten und werden dann durch diese an die Kammer der Reichs-Räte gebracht; die „sächsische“ Verfassung setzt im § 122, Satz 1 fest, dass von den Königlichen Mitteilungen an die Kammern diejenigen, welche auf Abgaben und Bewilligungs-Gegenstände Bezug haben, zuerst an die zweite Kammer ergehen sollen. Eine ähnliche Bestimmung findet sich in der „württembergischen“ Verfassungsurkunde[1]) dahin gehend, dass Gesetzentwürfe, welche die Bewilligung von Abgaben betreffen, immer zuerst an die zweite Kammer gelangen müssen. Der durch Gesetz vom 3. Juni 1911 neugefasste Artikel 67 der

[1]) Vgl. Württembergische Verfassungsurkunde, § 178.

„hessischen“ Verfassung bestimmt in seinem Absatz II, Satz 1: Das Finanzgesetz, das immer auf ein Jahr gegeben wird, soll mit dem Hauptvoranschlage der Staatseinnahmen und -Ausgaben zuerst der zweiten Kammer vorgelegt werden. In „Baden“ schliesslich bestimmt die Verfassungsurkunde im § 60 — der mit § 61 zugleich durch das Gesetz die Abänderung der Verfassung betreffend, vom 24. August 1904 im Sinne einer Verstärkung der zweiten Kammer einschneidend abgeändert wurde —, dass „Gesetzentwürfe, welche über die Verwaltung der Staatsausgaben und Einnahmen oder über die direkten und indirekten Staatssteuern dauernde Bestimmung treffen, der Entwurf des Finanzgesetzes (Auflagengesetzes) nebst dem Staatsvoranschlag (Staatsbudget) sowie sonstige Entwürfe über Bestimmung der Steuersätze für eine Budgetperiode, über Veräusserung, Belastung oder Verwendung des Staats- oder Domänenvermögens, über Aufnahme von Anleihen, Übernahme von Staatsbürgschaften oder von sonstigen Staatsverbindlichkeiten ähnlicher Art“, zunächst an die zweite Kammer gehen müssen.

Müssen aber in all diesen Staaten finanzielle Gesetze zuerst an die zweite Kammer gebracht werden, so enspricht es diesem, — worüber sich allerdings in keiner der Verfassungen eine ausdrückliche Bestimmung findet —, dass auch nur die zweite Kammer für befugt zu erachten ist, die ständische Initiative zu einem Abgabengesetze in Bewegung zu setzen, der ersten Kammer hierbei mithin das Gesetzgebungsinitiativrecht, wie in Preussen, so auch in Bayern, Sachsen, Baden und Hessen, entzogen[1]) ist. Die Regierung soll sich eben aus den oben angegebenen Gründen in dieser Sache nicht die ihr günstige Kammer aussuchen dürfen; würde sich nämlich finden, welcher Fall wohl denkbar ist, dass z. B. die erste Kammer ihrem Vorschlage geneigt ist, so würde es ihr auch leicht sein, die ständische Initiative auch von dort ausgehen zu lassen und so die Verfassungsvorschrift zu umgehen und die Verwirklichung der ratio legis zu vereiteln.

Schliesslich mögen noch für Bayern und Sachsen die Besonderheiten erwähnt werden, die hinsichtlich der Initiative zu **Verfassungsänderungen** bestehen. In „Bayern“[2]) müssen alle Verfassungsgesetze von der Hälfte der anwesenden Mitglieder der betreffenden Kammer unterstützt werden, sofern sie überhaupt zur Beratung kommen wollen; sonst sind sie einfach abgetan. Im Falle der Unterstützung kommt ein solcher Antrag — nach einer Vorberatung in dem auf die doppelte Zahl seiner Mitglieder verstärkten Ausschusse — in der Kammer zur Beratung. Diese findet in Zwischenräumen von acht Tagen mit jedesmaliger Be-

[1]) Ebenso Schulze, a. a. O., II, S. 119; O. Mayer, S. 167.
[2]) Vgl. hierzu das Initiativgesetz von 1848.

schlussfassung dreimal statt, wobei stets die Gegenwart von drei Vierteilen aller Kammermitglieder und eine Mehrheit von zwei Drittel der abgegebenen Stimmen erforderlich ist. Das gleiche Verfahren ist in der andern Kammer einzuhalten. Erst dann kann der Antrag an den König gebracht werden.

In Sachsen[1]) ist ebenso das Initiativrecht der Stände für diesen Fall erschwert. Der Verfassungsgesetzentwurf der Kammern wird zunächst auf dem ordentlichen Landtage, auf dem er eingebracht ist, beraten. Haben sich beide Kammern übereinstimmend dafür entschieden, so wird auf dem nächsten ordentlichen Landtage die Beschlussfassung wiederholt. Falls das Ergebnis der letzteren auch wieder positiv ausfällt: Dann kann der Antrag auf Abänderung der Verfassung an den König gebracht werden.

§ 26.

Die Gesetzgebungsinitiative in den übrigen deutschen konstitutionellen Monarchien.

In den noch zu besprechenden konstitutionellen Staaten steht auch die Gesetzgebungsinitiative **gleichweit** dem Landtag wie dem Monarchen zu. Das revidierte Grundgesetz über die Verfassung des Grossherzogtums „Sachsen-Weimar-Eisenach" vom 15. Oktober 1850 bestimmt § 60, dass der Vorschlag zu neuen Gesetzen, sowohl von dem Landesfürsten dem Landtage als von dem Landtage dem Landesfürsten vorgelegt werden könne. Ebenso gibt der Artikel 86 des Grundgesetzes für die vereinigte landschaftliche Verfassung des Herzogtums „Sachsen-Meiningen" vom 23. August 1829 unverändert auch dem Landtage die Initiative, indem er — wie wir schon sahen — bestimmt: Den Ständen steht es frei, ihre Wünsche für die Vervollkommnung der Gesetzgebung dem Landesherrn vorzulegen und Anträge, sowohl im allgemeinen zu stellen, als auch Gesetzesentwürfe einzureichen, welche stets mit Sorgfalt erwogen und nicht ohne triftige Gründe abgelehnt werden sollen. Das Staatsgrundgesetz für die Herzogtümer „Coburg und Gotha"[2]) vom 3. Mai 1852 bestimmt wiederum klipp und klar, dass sowohl der Herzog als die Landtage das Recht haben, Gesetze in Vorschlag zu bringen. Das Herzogtum „Braunschweig" hat die schon oben erwähnte Bestimmung des § 105 seiner Landschaftsordnung vom 12. Oktober 1832 nicht geändert, gab aber ja schon damals der Ständeversammlung

[1]) Vgl. Verfassungsurkunde, § 152, Abs. 2.
[2]) Vgl. Staatsgrundgesetz, § 105.

das Recht, Vorschläge zu Gesetzen zu machen, die genau geprüft und auf die stets landesfürstlichen Entschliessungen und zwar im Ablehnungsfalle mit Anführung der Gründe, erfolgen sollen. Das revidierte Staatsgrundgesetz für das Grossherzogtum „Oldenburg" vom 22. November 1852 dagegen, gab den Ständen die Gesetzgebungsinitiative neu im Artikel 138: Gesetzentwürfe gelangen vom Grossherzog an den Landtag, jedoch hat auch dieser das Recht, auf Erlassung von Gesetzen anzutragen und Gesetzentwürfe vorzulegen. Mit fast den gleichen Worten bestimmt das revidierte Staatsgrundgesetz für das Fürstentum „Reuss jüngerer Linie" vom 14. April 1852 im § 64: Die Gesetzentwürfe werden von dem Fürsten an die Volksvertretung gebracht; ebenso hat diese das Recht, auf neue Gesetze, sowie auf Abänderung oder Aufhebung bestehender anzutragen und zu dem Ende Entwürfe vorzulegen.

In einigen deutschen Monarchien ist aber auch heute noch die gesetzgeberische Initiative ausschliessliches **Recht des Monarchen:** In diesen Staaten ist der Landtag hinsichtlich der Anregung zu neuen Gesetzen auf den Weg der Petition beschränkt. Im Herzogtum „Sachsen-Altenburg" änderte das Gesetz vom 21. Oktober 1848 die §§ 210 und 266 des Grundgesetzes vom 29. April 1831 im Sinne einer Erweiterung der landschaftlichen Befugnisse in Kompetenz und Initiative ab, indem es auch dem Landtag das Initiativrecht gewährte. Durch das Gesetz, die Aufhebung der landschaftlichen Initiative bei Gesetzesvorlagen betreffend, vom 11. Februar 1854 wurde das obige Gesetz aber wieder ausser Geltung gesetzt und die ursprüngliche Fassung des Grundgesetzes wieder hergestellt. Dem § 214 insbesondere gab man nun folgende Formulierung: Die Landschaft hat das Recht und die Verpflichtung, dem Landesherrn die von ihr bemerkten Mängel in der Gesetzgebung anzuzeigen und unter genauer Angabe der Gründe, sowie nach Befinden unter Beifügung der gewünschten Grundzüge, um Erlass, Abänderungen oder Aufhebung eines Gesetzes zu bitten, worauf derselbe den Gegenstand erörtern lassen und die Behörde zur Bearbeitung eines Gesetzentwurfs instruieren oder sonst das Nötige beschliessen wird. Die Gesetzesvorschläge selbst gehen von der Staatsregierung aus. Ebenso gibt der § 21 der „Anhaltischen" Geschäftsordnung vom 24. Januar 1876 nur dem Herzog das Recht der Gesetzgebungsinitiative; nach dem Grundgesetz für das Fürstentum „Schwarzburg-Rudolstadt"[1] vom 21. März 1854 steht dem Landtag auch nur das Petitions- und Beschwerderecht zu, das Recht, Beschwerden dem Fürsten vorzutragen, demselben auch Wünsche auf Herbeiführung von Einrichtungen zum allgemeinen Besten zu unterbreiten, sowie An-

[1]) Vgl. Grundgesetz, § 35.

träge auf den Erlass von Gesetzen zu stellen. Schliesslich sei noch der § 66 des Gesetzes, die Verfassung des Fürstentums Reuss älterer Linie betreffend, vom 28. März 1867 erwähnt, der verbis directis bestimmt: „Gesetzentwürfe können nur von dem Landesherrn durch die Regierung an den Landtag, nicht von diesem an den Landesherrn gebracht werden."

Vierter Abschnitt.

Recht und Praxis der Gesetzgebungsinitiative in Elsass-Lothringen.

§ 27.

I. Elsass-Lothringen trägt staatsrechtlich einen ganz andern Charakter als die souveränen deutschen Bundesstaaten; es ist, nachdem es nach Beendigung des grossen deutsch-französischen Kriegs durch die Ratifikation der Friedenspräliminarien am 2. März 1871 an das neue Deutsche Reich zurückgefallen war, weder zu der Stellung eines neuen, den bestehenden staatsrechtlich gleichgestellten Bundesstaats erhoben worden, noch hat man es — welcher Weg wohl auch nahe lag, und wie es im Jahre 1890 mit Helgoland geschah — einem oder auch mehreren Bundesstaaten zugeteilt: Elsass-Lothringen wurde von deutschen Staatsmännern vielmehr — aus naheliegenden politischen Gründen[1]) — als eigenartiges, staatsrechtliches Novum der Organisation des Reiches eingefügt, es wurde mit vollem Souveränitäts- und Eigentumsrechte an das Deutsche Reich abgetreten und diesem nicht als „Staat", sondern als „Provinz" hinzugefügt[2]) unter der Bezeichnung: **„Reichsland"**. Dem Reich steht daher in diesem Reichslande die volle Staatsgewalt, Regierung und Gesetzgebung zu; die Ausübung dieser

---

[1]) Treitschke, am 20. Mai 1871 im Reichstage, Sten.-Ber., Bd. II, S. 816.

[2]) Ebenso die herrschende Meinung. Vgl. z. B. Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, S. 77; H. Schulze, Staatsrecht, Bd. II, S. 374; Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches, Bd. II, § 67, S. 197 u. fg.; Meyer-Anschütz, Staatsrecht, S. 204; anderer Ansicht aber ist Leoni in seinem „öffentlichen Recht des Reichslandes Elsass-Lothringen", Freiburg 1892, I, S. 5 ff. und früher Rosenberg: Die staatsrechtliche Stellung Elsass-Lothringens, S. 8 ff. und ferner von Seydel, Kommentar zu Art. I, Nr. III, S. 39: Sie erklären Elsass-Lothringen für einen „Staat"; Fischbach, das öffentl. Recht des Reichslandes E.-L., Tübingen 1904.

Rechte hat es seinen Organen übertragen. — Die Gestaltung des Gesetzgebungsrechtes und damit der Gesetzgebungsinitiative insbesondere hat nun aber in Elsass-Lothringen seit 1871 mehrere Wandlungen durchgemacht und verschiedentlich Neuregelungen durch Reichsgesetze erfahren.

II. Für die Zeit „**bis** zur Einführung der Reichsverfassung" ist der Kaiser als eigentlicher Gesetzgeber anzusehen: Aus seiner Initiative gehen die Gesetze auch daher hervor. Das Reichsgesetz betreffend die Vereinigung von Elsass-Lothringen mit dem Deutschen Reiche vom 9. Juni 1871 — mit Gesetzeskraft vom 28. Juni 1871 —, das überhaupt die erste gesetzliche Feststellung der elsass-lothringischen Verhältnisse bringt, bezeichnete auch vor allem „die Art und Weise[1]), wie die Gesetze während dieses Zeitraums — des Provisoriums —, und wie sie später zu Stande kommen sollen"; es bestimmte in seinem § 3, Absatz 1: „Die Staatsgewalt in Elssas-Lothringen übt der Kaiser aus". Die Uebertragung der Ausübung dieser Staatsgewalt schränkte dasselbe Vereinigungsgesetz aber im Absatz 2 desselben § 3 für das Gebiet der Gesetzgebung ein, indem es den Kaiser bis zum Eintritt der Wirksamkeit der Reichsverfassung bei Ausübung der Gesetzgebung an die Zustimmung des Bundesrats band. Allein man hat hierdurch nur eine blosse „Vorbedingung für den Erlass des kaiserlichen Gesetzes" schaffen wollen, die im Bundesrate vertretenen Bundesstaaten als der Souverän Elsass-Lothringens sicherten sich damit nur das Recht, gegebenenfalls den gesetzlichen Massnahmen des Kaisers ein Veto entgegensetzen zu können. Der eigentliche Gesetzgeber ist und bleibt der **Kaiser** und ihm **allein** steht das Recht der Gesetzgebungsinitiative zu. Dieser Zustand war, wenn auch nur provisorisch, so doch zweckmässig; es musste eine längere Frist verstreichen, ehe man das Reichsland durch Einführung der Verfassung des Reiches dessen andern Teilen insbesondere auf dem Gebiete der Gesetzgebung, vielleicht gleichstellen konnte, da jederzeit unvorhergesehene Ereignisse eintreten konnten, die ein schnelles Einschreiten und sofortige gesetzliche Massnahmen notwendig machen würden: Dieses war aber nur zu erreichen, wenn man die Gesetzgebung von dem Willen Eines abhängig machte und die Entscheidung in eine Hand legte. Als Ausfluss dieses alleinigen ausschliesslichen Ausübungsrechtes der gesetzgebenden Gewalt des Reiches stand so auch dem Kaiser als Delegatar des Reiches in Elass-Lothringen, auch das Recht der Gesetzgebungsinitiative zu.

III. Für die Zeit „**seit** Einführung der Reichsverfassung — 1. Januar 1874 — bis zur Regelung durch das Gesetz vom 2. Mai 1877", trat der Absatz 4 des § 3 des Vereinigungsgesetzes

[1]) Worte des Abgeordneten Laskers im Reichstage am 20. Mai 1871; Sten.-Ber., II, S. 828.

vom 9. Juni 1871 in Kraft, der hinsichtlich des Gesetzgebungsrechtes bestimmte: Nach Einführung der Reichsverfassung steht (bis zu anderweitiger Regelung durch Reichsgesetz) das Recht der Gesetzgebung auch in den der Reichsgesetzgebung in den Bundesstaaten nicht unterliegenden Angelegenheiten, dem Reiche zu. Das Reichsland trat somit dem von der Reichsverfassung beherrschten Reichsgebiet hinzu und es traten in der Gesetzgebung speziell für die Reichslande die Regeln in Geltung, nach denen die Reichsgesetzgebung ausgeübt wird: Dem **Bundesrate** und dem **Reichstage** stand aber daher vom 1. Januar 1874 bis zu der Neuregelung des Jahres 1877 in Elsass-Lothringen[1]) ausschliesslich das Recht der Gesetzgebungsinitiative zu. — Allein auch diese Regelung war nur provisorisch. Es waren eben mehrere Übergangstadien für Elsass-Lothringen notwendig, bevor die heute geltenden Bestimmungen dort Anspruch auf Zweckmässigkeit machen konnten. „Bis zur anderweitigen Regelung durch Reichsgesetz" so bestimmten stets nur in diesen beiden Perioden vor dem Jahre 1877 die Gesetze: Erst das Jahr 1877 brachte eine umfassende Regelung der Gesetzgebung und Initiative.

IV. Als wichtigste Änderung, die durch das Gesetz vom 2. Mai 1877 herbeigeführt[2]) wurde, ist die Einführung des Landesausschusses als neuen Faktor in die Gesetzgebung zu erwähnen, der seinen Ursprung allerdings schon in dem kaiserlichen Erlass vom 29. Oktober 1874 hatte, denn dieser ermächtigte schon den Reichskanzler, die Gesetzentwürfe speziell für Elsass-Lothringen einem aus Mitgliedern der Bezirkstage zu bildenden Landesausschuss zur gutachtlichen Beratung vorzulegen. Jetzt hielt man den Zeitpunkt für gekommen, wo man dem Lande Anteil an der Leitung seiner Verhältnisse einräumen, den Landesausschuss zu rechtlich wirksamer Mitwirkung an der Landesgesetzgebung hinzuziehen und ihm zu einem selbständigen Faktor bei derselben machen konnte. Im § 1 bestimmt das Gesetz vom 2. Mai 1877: Landesgesetze für Elsass-Lothringen, einschliesslich des jährlichen Haushaltsetats, werden mit Zustimmung des Bundesrats vom Kaiser erlassen, wenn der durch den kaiserlichen Erlass vom 21. Oktober 1874 — Anlage A — eingesetze Landesausschuss denselben zugestimmt hat; der § 2, Absatz 1 desselben Gesetzez lautet: „Die Erlassung von Landesgesetzen (§ 1) im Wege der Reichsgesetzgebung bleibt vorbehalten." — Auf zwei Wegen wurden hiernach für Elsass-Lothringen gültige Gesetze geschaffen[3]): Der Weg der allgemeinen **Reichsgesetzgebung** war der erste, denn daran, dass

---

[1]) Vgl. auch Mayer-Anschütz, Staatsrecht, §§ 166—68, S. 611—14.

[2]) Siehe Leoni, öffentliches Recht des Reichslandes Elsass-Lothringen, Band I, S. 163 ff.

[3]) Vgl. auch Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, II, (4. Aufl. 1901), S. 251 ff.

seit Geltung der Reichsverfassung in Elsass-Lothringen, die Gesetze, die das Reich kraft seiner Kompetenz für das ganze Reichsgebiet erlässt, auch für die Reichslande ipso iure Gültigkeit haben, ist natürlich nichts geändert worden. Auf diesem Wege stand also Bundesrat und Reichstag die Gesetzgebungsinitiative zu, während dem Kaiser bei dieser Gesetzgebung — darüber sprachen wir schon an anderer Stelle — nur eine exekutive Funktion zukam, indem ihm die Publikation der Gesetzgebung zustand, id est, die „Pflicht", die verfassungsmässigen Gesetze zu publizieren: Die Initiative stand dem Kaiser auf diesem Wege der Gesetzgebung nicht zu.

Hervorzuheben ist, dass die Initiative von Bundesrat und Reichstag „materiell unbeschränkt" war, denn während die Bundesstaaten — wie wir oben sahen — der Gesetzgebungskompetenz des Reiches nur in gewissen, durch die Verfassung bestimmten Angelegenheiten unterliegen, ist für Elsass-Lothringen das Reich kompetent zum Erlass von Gesetzen jeder Art: Keinerlei Schranke ist ihm hier — vgl. § 2 des Gesetzes vom 2. Mai 1877 — in Betreff der Materie gesetzt. — Allein dieser Weg, Landesgesetze für Elsass-Lothringen zu schaffen, war, obwohl er seit 1874 der Weg für die gesamte Gesetzgebung war, nur in Ausnahmefällen anzuwenden: „Die Regel und das Prinzip war die — durch das Gesetz vom 2. Mai 1877 eingeführte **Landesgesetzgebung** unter Zustimmung des Landesausschusses[1]); alle die Gesetze[2]), die der Kaiser[3]) mit Zustimmung des Bundesrats erliess, wenn auch der Landesausschuss denselben zugestimmt hatte, bildeten also den Kern der ganzen Gesetzgebung für die Reichslande. Wir sehen also, dass der Kaiser beinahe diejenige massgebende Stellung in der elsass-lothringischen Gesetzgebung zurückerhielt, die er von 1874 inne hatte, nur dass jetzt neben der Zustimmung des Bundesrats diejenige des Landesausschusses zur Gültigkeit eines Gesetzes erforderlich ist. Der Kaiser erscheint wieder als das Subjekt der Gesetzgebung bei der grossen Mehrzahl aller Landesgesetze für die Reichslande: Als der eigentliche Gesetzgeber.

Beim **Kaiser** lag aber nicht nur das Recht der Sanktion, eines unbedingten Vetos, auch die volle Gesetzgebungsinitiative stand ihm als natürlicher Ausfluss dieses

---

[1]) Auf der gegenteiligen Anschauung basieren allerdings die Motive und Beratungen zu dem Gesetze vom 2. Mai 1877. — Sten.-Ber. des Reichstags 1877, Bd. I, S. 198, 260 und 270. — Dies kann jedoch gegenüber dem klaren Wortlaut des aus den Verhandlungen hervorgegangenen Gesetzes nicht ins Gewicht fallen.

[2]) Vgl. den Antrag des Abgeordneten Hänel, Sten.-Ber. des Reichstags, 1877, Bd. I, S. 261.

[3]) Siehe noch Sten.-Ber. des Reichstags, 1877, Bd. III, S. 1050; und Abgeordneter Duncker im deutschen Reichstage vom 17. März 1877; Sten.-Ber., Bd. I, S. 216.

Rechts zu. Allerdings war ihm dies Recht nicht mehr ausschliesslich vorbehalten, denn § 21 des Gesetzes betreffend die Verfassung und Verwaltung Elsass-Lothringens vom 4. Juli 1879 gab auch dem Landesausschuss das Initiativrecht mit den Worten: „Der **Landesausschuss** erhält das Recht, innerhalb des Bereiches der Landesgesetzgebung, Gesetze vorzuschlagen."

V. Den Schlussstein bildet das „Verfassungsgesetz vom 31. Mai 1911". Den Weg der Landesgesetzgebung ergibt § 5 V. G. Nach Massgabe dieses Paragraphen werden „Landesgesetze für E.-L. vom Kaiser mit Zustimmung des aus zwei Kammern bestehenden Landtags erlassen. Die Übereinstimmung des Kaisers und der beiden Kammern ist zu jedem Gesetz erforderlich." Die Möglichkeit einer doppelten Gesetzgebung (Reichs- und Landesgesetzgebung) ist nunmehr gänzlich beseitigt. Der Bundesrat als Gesetzgebungsfaktor ist ausgeschaltet und an die Stelle des Landesausschusses ist der Landtag getreten. Das Reich hat sich aber immerhin einen massgeblichen Einfluss auf die Landesgesetzgebung dadurch gesichert, dass der Kaiser die ihm nach dem Gesetz vom 2. Mai 1877 (§ 1) zukommende Stellung ungeschmälert behalten hat. Er erteilt den Gesetzesbefehl im Namen des Reiches und kann jederzeit den vom Landtag beschlossenen Gesetzen seine Zustimmung versagen.

Das Initiativrecht steht dem **Kaiser und jeder der beiden Kammern** zu. Auf Grund einer speziellen kaiserlichen Ermächtigung bringt der Stadthalter Gesetzesvorlagen im Landtag ein; er macht sie im Namen oder Auftrage des Kaisers [1]). Die näheren Bestimmungen über die Gesetzesvorlagen seitens einer der beiden Kammern enthalten die Geschäftsordnungen in den §§ 5 f. für die Erste Kammer und §§ 24 f. für die Zweite Kammer. Gesetzesvorlagen, welche durch eine der Kammern oder durch den Kaiser verworfen worden sind, können in derselben Sitzungsperiode nicht mehr vorgebracht werden [2]). Es steht der Regierung frei, ob sie ihre Vorlagen zuerst bei der ersten oder bei der zweiten oder bei beiden Kammern gleichzeitig einbringen will; nur der Entwurf zum Landeshaushaltsetat ist zuerst der zweiten Kammer vorzulegen [3]). Der Präsident übermittelt die seitens der einzelnen Kammern gefassten Beschlüsse dem Statthalter. Die Vorlage [4]) der Beschlüsse der einen Kammer an die andere ist Sache der Regierung und an keine bestimmte Frist hierbei gebunden. Auch in diesem Stadium des Verfahrens kann die Regierung ihre Vorlage zurückziehen.

---

[1]) Laband, Staatsrecht, II, S. 261.

[2]) § 5, III, V. G.

[3]) § 16, II, V. G.

[4]) Vgl. auch Fischbach, Das ö. Recht des Reichslandes E. L.

Fünfter Abschnitt.

Die Initiative bei der Gesetzgebung in den drei deutschen Republiken: Bremen, Hamburg und Lübeck.

§ 28.

In den freien Städten schliesslich ist zu einem Gesetze ein übereinstimmender Beschluss von Senat und Bürgerschaft erforderlich[1]). Während aber in den konstitutionellen Monarchien Deutschlands der Monarch — wie wir sahen — der eigentliche Inhaber der Gesetzgebungsgewalt ist, stellt der Senat nur ein der Bürgerschaft gleichstehendes Kollegium dar. Geht ein Gesetzentwurf vom Senate aus, so wird er schon durch Annahme seitens der Bürgerschaft definitiv Gesetz. Der Senat publiziert[2]) die Gesetze; er ist hierzu genötigt, wenn zwischen ihm und der Bürgerschaft hinsichtlich des Gesetzentwurfs eine Übereinstimmung zustande gekommen ist. Von einem dem des Monarchen analogen Recht der Sanktion kann beim Senate keine Rede[3]) sein.

Das Recht der Initiative bei der Gesetzgebung steht **gleichmässig** Senat und Bürgerschaft zu. Der § 61 der Verfassung der freien Hansestadt „Bremen" vom 1. Januar 1894 — bezw. 21. Februar 1854 — bestimmt in dieser Hinsicht: Sowohl der Senat als die Bürgerschaft sind zu Anträgen auf Massregeln und Beschlüsse, die ihrer gemeinschaftlichen Wirksamkeit angehören, berechtigt. Ähnlich bestimmt der Art. 61 der Verfassung der freien und Hansestadt „Hamburg"[4]) vom 13. Oktober 1879 in seinem 2. Absatz, dass das Vorschlagsrecht sowohl dem Senate als der Bürgerschaft zusteht. Die Verfassung der freien und Hansestadt „Lübeck" vom 5. April 1875 schliesslich bestimmt im Art. 44: Jedes Mitglied der Bürgerschaft ist berechtigt, Anregen zu Anträgen der Bürgerschaft an den Senat zu machen.

In Hamburg bedürfen Anträge, die von Bürgerschaftsmitgliedern ausgehen, nach der Geschäftsordnung der Unterstützung von 15 Mitgliedern, um auf die Tagesordnung gesetzt zu werden, können aber durch die Vorfrage, ob sie in Betracht zu ziehen

---

[1]) Vgl. Brem. Verf., §§ 56 u. 58; Hamburg. Verf., Art. 61; Lüb. Verf., Art. 50.

[2]) Lüb. Verf., Art. 49; Brem. Verf., § 57 und Hamb. Verf., Art. 61.

[3]) Vgl. Meyer-Anschütz, Lehrbuch, 6. Aufl. 1905, S. 580 insbesondere.

[4]) Vgl. Dr. J. Wolffson, Das Staatsrecht der freien und Hansestadt Hamburg, im Handbuch des öffentlichen Rechts, dritter Band, zweiter Halbband, Freiburg 1888, S. 18 u. fg.

sind, wenn dieselbe von mindestens zwei Dritteln der Mitglieder verneint wird, ohne weitere Beratung beseitigt werden. Jeder selbständige Antrag, der vom Senat oder von Bürgerschaftsmitgliedern ausgeht, bedarf einer zweimaligen Beratung und Annahme, ehe er zum Beschluss erhoben wird, wenn sich nicht schon bei der ersten Abstimmung mindestens zwei Drittel der abstimmenden Mitglieder für denselben erklären oder wenn es sich nicht um einen Antrag handelt, der bereits von der Bürgerschaft definitiv genehmigt und vom Senat mit Modifikationen wieder vorgelegt ist. Die zweite Beratung darf nicht an demselben Tage, wie die erste, stattfinden. — Die Bürgerschaft kann ihr vorliegende Anträge zur Vorbereitung an Ausschüsse verweisen. Durch gemeinschaftlichen Beschluss von Senat und Bürgerschaft werden vielfach zur Entwerfung umfangreicher Gesetze usw. Kommissionen gewählt, die aus Mitgliedern des Senats und der Bürgerschaft bestehen, und die über die Resultate ihrer Beratungen, beiden Körperschaften, der Bürgerschaft in der Regel durch Vermittlung des Senats, Bericht erstatten. Geschäftsordnungsmässig werden die Anträge dieser Kommissionen wie Senatsanträge behandelt.

In Lübeck[1]) spielt neben der Bürgerschaft der **Bürgerausschuss** noch eine grosse Rolle. Der Art. 71 der Verfassung gibt vor allem auch ihm das Gesetzgebungsinitiativrecht mit den Worten: Der Bürgerausschuss hat die Befugnis, Anträge und Vorschläge, sei es infolge ihm von der Bürgerschaft überwiesener Anregen — Artikel 44, — sei es aus eigenem Antriebe, an den Senat zu richten. Der Bürgerausschuss ist das repräsentative Organ der Bürgerschaft und aus 30 Mitgliedern zusammengesetzt, die die Bürgerschaft aus ihrer Mitte auf 2 Jahre nach Stimmenmehrheit erwählt; er hält seine Sitzungen regelmässig zur Zeit der Versammlungen des Senats. Der Bürgerausschuss übt Namens der Bürgerschaft einen Teil der der letzteren zustehenden Rechte aus und ist für sämtliche Vorlagen des Senats an die Bürgerschaft die vorberatende Instanz[2]); er übermittelt ferner die Anträge und Vorschläge, welche entweder er selbst oder die Bürgerschaft in Anregung brachte, dem Senate[3]). Alle Vorlagen, welche der Senat der Bürgerschaft zu machen gedenkt, gelangen zunächst an den Bürgerausschuss zur Begutachtung und werden von diesem unter Teilnahme von Senatskommissaren beraten[4]). Über die den Handel und die Schiffahrt betreffenden Gesetzesvorlagen muss, bevor das weitere verfassungsmässige Verfahren

---

[1]) Vgl. auch Klügmann, Das Staatsrecht der freien und Hansestadt Lübeck, im Handbuch des öffentlichen Rechts, III, 2, S. 50 ff.
[2]) Klügmann, a. a. O., S. 51.
[3]) Vgl. Verfassung, Art. 71.
[4]) Verfassung, Art. 70 und 61.

über sie eingeleitet wird, das Gutachten der Handelskammer[1]) eingeholt werden und ebenso muss, wenn sie Gewerbeangelegenheiten zum Gegenstande haben, die Gewerbekammer[2]) zu einer gutachtlichen Äusserung aufgefordert werden. In der Bürgerschaft haben die Verhandlungen über Vorlagen des Senats vor allen andern den Vorzug; durch anderweitige Geschäfte dürfen sie — ohne Zustimmung der Kommissare des Senats, — die der Beratung beiwohnen und auf Verlangen jederzeit gehört werden müssen —, nicht unterbrochen werden[3]). Über alle Anträge des Senats muss die Bürgerschaft in derselben Sitzung, in welcher sie ihr vorgelegt werden, einen Beschluss fassen; eine wiederholte Lesung findet nicht statt, Bürgerschaft und Bürgerausschuss dürfen aber einen Antrag des Senats einer aus ihrer Mitte zu erwählenden Kommission zur Begutachtung überweisen und die Entscheidung so lange aussetzen, bis der Bericht der Kommission eingegangen ist.

In Bremen[4]) müssen in Handels- oder Schiffahrtsangelegenheiten die Handelskammer, in Gewerbesachen die Gewerbekammer, in landwirtschaftlichen Angelegenheiten die Kammer für Landwirtschaft vorab zu einer Begutachtung des Gesetzentwurfs veranlasst werden[5]). Auch hier pflegen wichtigere und umfangreiche Gesetzentwürfe zur Beförderung der Übereinstimmung zwischen Senat und Bürgerschaft einer für den besonderen Fall niederzusetzenden **Deputation** zur Vorberatung überwiesen zu werden.

Schliesslich mag noch auf die besonderen Vorschriften, die in den drei freien Städten hinsichtlich der Abänderung der Verfassung bestehen, hingewiesen werden. — In „Lübeck“ erfolgen **Verfassungsänderungen** im gewöhnlichen Wege der Gesetzgebung[6]). In „Bremen“ ist die Vorberatung durch eine Deputation obligatorisch[7]). Dieselbe findet indes erst statt, nachdem das Abänderungsprojekt vom Senat und Bürgerschaft im allgemeinen gutgeheissen ist. Die definitive Beschlussfassung erfolgt alsdann nach Eingang des Berichtes der Deputation. Erforderlich ist zur Annahme, dass sich in je zwei verschiedenen Sitzungen der Bürgerschaft und des Senats die Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder beider Körperschaften für den Abänderungsent-

---

[1]) Revidierte Lüb. Kaufmannsordnung v. 28. I. 1867, § 28 (Lüb. Verordnung, 1867, S. 13).

[2]) Ordnung für die Lüb. Gewerbekammer v. 17. IX. 1877, Art. 1 (ebd. 1877, S. 54).

[3]) Vgl. Verfassung, Art. 41.

[4]) Vgl. Sievers, Das Staatsrecht der freien Hansestadt Bremen, S. 75 fg. in Marquardsens Handbuch des öffentl. Rechts, III, 2.

[5]) Vgl. §§ 58b und 66.

[6]) Vgl. Meyer-Anschütz, a. a. O., S. 580.

[7]) Sievers, a. a. O., § 5, S. 75.

wurf erklären[1]). — Auch in „Hamburg“ schliesslich kann eine Veränderung der Verfassung nicht auf dem gewöhnlichen Wege der Gesetzgebung beschlossen werden[2]). Ein übereinstimmender Beschluss von Senat und Bürgerschaft ist zu einer solchen zunächst erforderlich; die Bürgerschaft muss sich in einer Versammlung, in der mindestens drei Viertel aller Mitglieder anwesend sind, mit mindestens drei Vierteln der Anwesenden für denselben erklärt haben; **ausserdem** muss er frühestens 21 Tage nachher von der Bürgerschaft in gleicher Anzahl und mit gleicher Majorität bestätigt sein[3]). Stimmen weniger als drei Viertel der Anwesenden in erster oder zweiter Lesung zu, so ist der Antrag als abgelehnt zu betrachten und würde demnach, wenn er erneuert werden soll, das ganze Verfahren wieder von vorn anfangen müssen. Die Anwesenheit einer geringeren Anzahl, als drei Viertel sämtlicher Mitglieder bei der ersten oder zweiten Abstimmung würde nur zu einer Vertagung der Beschlussfassung Veranlassung geben.

---

[1]) Verf. § 67; neue Fassung vom 8. November 1882, G. Bl. p. 135.
[2]) Vgl. Wolffson, a. a. O., § 6, III, S. 22.
[3]) Verfassung, Art. 61.

Anhang.

Erster Abschnitt.

Vergleich der Initiative mit der Petition.

§ 29.

I. Wir hielten es zwecks möglichst erschöpfender Behandlung unseres Themas für zweckmässig — wenn auch nur im Anhang — kurz noch die Gesetzgebungsinitiative mit der Petition zu vergleichen, liegt doch ein solcher Vergleich sehr nahe. Eine **Kontroverse** besteht schon hinsichtlich der Frage, ob man die Petition überhaupt als „Recht“ betrachten kann. Laband und Seydel[1]) u. a. bestreiten dies; nach ihrer Ansicht ist das Recht zu petitionieren ein natürliches Recht in gleichem Masse wie etwa das Recht: „Lieder zu singen oder Briefe zu schreiben,“ von einem Rechte aber etwa des Reichstags, Petitionen entgegenzunehmen oder von einem Rechte Petitionen an den Reichstag zu richten, könne keine Rede sein.

Das Petitionsrecht ist ein kosmopolitisches Rechtsinstitut, ein sogen. Freiheitsrecht: „In einem Staate, in welchem politische Freiheit nicht eine leere Phrase ist[2]), versteht sich dieses von selbst“. Das Initiativrecht aber ist, wie die Geschichte uns zeigt, nicht immer als selbstverständlich betrachtet worden; auch ist es hier keineswegs gleich, welcher Regierungsform der Staat huldigt; es ist im Gegensatze zum Petitionsrechte nur in demjenigen Staate möglich, indem eine Volksvertretung zur Mitwirkung an der Gesetzgebung berufen ist.

„Petition“ ist im weitesten Sinne, jedes Begehren, jede

---

[1]) Vgl. Laband, Staatsrecht, Bd. I, S. 282; Seydel, Kommentar, II. Aufl., S. 203; anderer Ansicht z. B. Stoerk, Zur Methodik des öffentlichen Rechts, S. 63.

[2]) Vgl. Bluntschli: Allgemeines Staatsrecht, Band II, 2. Auflage des Jahres 1857, S. 516 und fg.

Bitte, jeder Antrag; sie kann an jedes Organ des Staates, an jede Behörde gerichtet werden; hinsichtlich der Adresse der Petition besteht nur die natürliche Schranke, dass dieselbe an die zuständige Behörde gerichtet werde: Eine andere dürfte ja die Bitte nicht erfüllen. Im engern Sinne sind unter Petitionen nur die an den Regenten oder die Kammern gerichteten Vorstellungen, Bitten und Anträge, welche entweder von einzelnen oder mehreren Bürgern oder Korporationen, ihren Ausgang nehmen oder auch von den Kammern dem Regenten überreicht werden, zu verstehen[1]). Die Initiative dagegen ist stets der von einem Kollegium als solchem oder von einem Mitgliede eines solchen Kollegiums ausgehende Antrag gesetzgeberischen Inhalts. Tatsächlich besteht **in dreierlei Hinsicht** ein prinzipieller Unterschied zwischen Petition und Initiative: Durch die Aktivlegitimation, durch Umfang und Inhalt, und durch die Wirkung.

II. Durch „die Aktivlegitimation" insofern, als das Initiativrecht nur den durch Verfassungsgesetz expressis verbis bestimmten gesetzgebenden Körperschaften bezw. den Mitgliedern dieser Körperschaften zusteht; das Petitionsrecht dagegen ist — wenn es überhaupt ein Recht ist — das Recht eines jeden Staatsbürgers; nicht nur Reichsangehörige, Inländer, sondern selbst Ausländer sind für berechtigt zu erachten beim deutschen Reichstage zu petitionieren, ihr Petitionsrecht auszuüben, das Recht, welches — wie Laband ausführt — ein Recht **aller** Weltbürger ist.

Das Recht bei den Kammern des Landtags zu petitionieren ist in Preussen hinsichtlich der Petitionen von Ausländern streitig, da der Art. 32 der Verfassungsurkunde für den preussischen Staat nur von einem Petitionsrecht der Preussen spricht. Die in der Staatsrechtsliteratur überwiegende Meinung — so von Rönne, Bornhak, Schwartz, Arndt — kommt jedoch zu der Ansicht, die auch u. E. richtig zu sein scheint, dass jedes der beiden Häuser des Landtags berechtigt, aber nicht verpflichtet sei, solche Petitionen der Beratung zu unterziehen. Das Herrenhaus hat sich dieser Auffassung durch Beschluss vom 1. Dezember 1904 angeschlossen; schon lange vorher aber hat diese durch die Praxis des preussischen Hauses der Abgeordneten ihre Sanktion erhalten.

III. Durch „Umfang und Inhalt" in der Hinsicht, als die Initiative als ein Rechtsmittel der legislativen Gewalt sich **nur** auf die verfassungsmässig bestimmte Materie gesetzgeberischen Inhalts beziehen kann; Gegenstand einer Petition hingegen kann **jeder Gegenstand** sein, falls er sich nur irgendwie in den Bereich des staatlichen Interesses ziehen lässt. Dem Inhalte nach kann sich die Initiative, je nach dem positiven Rechte nur mit dem Erlasse, der Aufhebung oder Abänderung eines bestimmten

[1]) Vgl Meyer-Anschütz, Lehrbuch, 6. Aufl., Leipzig 1905, S. 817.

Gesetzes befassen; die Petition dagegen kann das Begehren um Erfüllung einer Bitte in irgend einer Weise zum Inhalt haben.

IV. Durch „die Wirkung“ besteht schliesslich noch ein essentieller Unterschied zwischen Gesetzgebungsinitiative und Petition insofern, als ein jeder Initiativantrag für die gesetzgebende Körperschaft die Nötigung enthält, eine bestimmte Schlussnahme zu fassen: die Körperschaft, aus deren Mitte der betreffende Initiativantrag hervorgegangen ist, ist verpflichtet, nach Massgabe der Geschäftsordnung sich mit demselben zu befassen.

Anders verhält es sich mit der Petition. Ihr gegenüber bewegt sich das Organ, an das sie gerichtet ist, durchaus frei. Dadurch, dass der Staat das Petitionsrecht gewährt, erklärt er nur seine Bereitwilligkeit, die Ansichten und Wünsche der Gemeinschaft — wie immer sie sich gebildet haben — zu hören und in Erwägung zu ziehen: Ein Recht aber, das seine Bitte auch wirklich erfüllt werde, steht Niemandem zu[1]). Vielfach hat man aus dieser Erwägung heraus das Petitionsrecht als Recht ohne Inhalt bezeichnet, doch dies ist unrichtig: In der Gewährung des Petitionsrechtes liegt ja die deutliche Zusicherung, dass jeder Unzufriedene auf dem Wege der Petition seiner Unzufriedenheit ungestraft Luft machen und die staatsrechtlichen Organe mit eigenen Vorschlägen und Wünschen behelligen dürfe.

Zweiter Abschnitt.

Das Volksinitiativrecht in der Schweiz.

§ 30.

Kurz mag zum Schlusse noch auf das den deutschen Verfassungsurkunden fremdartige schweizerische sogen. „Volksinitiativrecht“ eingegangen werden, damit auch die wesentlichen Unterschiede, die zwischen diesem eigentümlichen Rechtsinstitut der Schweiz und der Gesetzgebungsinitiative der deutschen Verfassungsurkunden bestehen, hervortreten.

Unter **Volksinitiativrecht** — Initiativbegehren des Volkes[2]) — hat man das von einer Anzahl von Stimmberechtigten aus dem Volke ausgehende Begehren nach Erlass, Aufhebung oder Ab-

---

[1]) Vgl. Keller, a. a. O., S. 67 u. fg.; Krüger, a. a. O., S. 39.

[2]) Vgl. Keller, das Volksinitiativrecht nach den schweizerischen Kantonsverfassungen.

änderung eines bestimmten Gesetzes und obligatorische Vorlage desselben an das Volk zur Abstimmung[1]), zu verstehen.

Nach dieser Definition müssen **zwei Teile** beim Initiativbegehren auseinandergehalten werden: Das nach positivem Rechte an den Kantonsrat oder Grossen Rat zu richtende Begehren um Erlass, Aufhebung oder Abänderung einer bestimmten gesetzgeberischen Materie und die obligatorische Vorlage derselben an das Volk zur Abstimmung. Im letzteren Teile, in der obligatorischen Vorlage des Begehrens an das Volk, — nicht in der gesetzgeberischen Tätigkeit des Kantonsrates —, ist der Schwerpunkt zu erblicken, denn die Initiative besteht nicht darin, die gesetzgeberische Tätigkeit der Repräsentativbehörde zu stärken, ihr den Weg zu weisen; das Initiativbegehren ist nicht der gewöhnliche Weg gesetzgeberischer Produktion, nicht das übliche Mittel ein Gesetz in Anregung oder zur Durchführung zu bringen, es ist vielmehr nach positivem Staatsrecht der schweizerischen Kantone wie auch nach der politischen Praxis — wie Dändliker[2]) ausführt — nur ein Auskunftsmittel in Zeiten gesetzgeberischen Stillschweigens.

Der **Behörde** liegt die gesetzgeberische Initiative ob und nur sie trifft daher die Schuld, wenn einmal gesetzgeberischer Stillstand eintritt. In einem solchen Falle — bei einer mangelhaften produktiven Tätigkeit der gesetzgebenden Behörde — kommt der Initiative die Aufgabe zu, die Erfüllung wirklicher oder vermeintlicher Forderungen der Zeit, welche vor der gesetzgebenden Behörde aus irgend welchen Gründen keinen Anklang finden, dadurch anzubahnen, dass Ausarbeitung eines bestimmten bezüglichen Gesetzes, beziehungsweise die zum Inkrafttreten desselben notwendige Volksabstimmung verlangt und durchgesetzt werden kann. Die gesetzgebende Behörde soll zur gesetzgeberischen Verwertung bestimmter Materien, zu deren Behandlung sie von sich aus keine Lust verspürt, gezwungen werden können, damit das Volk unabhängig von den Neigungen dieser Behörde sich endgültig aussprechen kann.

Hinsichtlich des Umfangs der Initiative gilt in den einzelnen Kantonsverfassungen der Satz, dass bezüglich der durch dieselben betroffenen Materien in keiner Weise eine Beschränkung bestehe, dass jeder durch die Initiative geäusserte Gedanke ein Objekt derselben bilden könne, dass es keinen Gegenstand des gesamtlichen staatlichen Lebens, keinen Gedanken gebe, der nicht auch Gegenstand der Initiative sein kann.

Anders verhält es sich — auch darauf mag schliesslich noch eingegangen werden — mit der Begrenzung des Inhalts der

---

[1]) Siehe auch Yellinek, das Recht des modernen Staates, S. 711 ff.
[2]) So Dändliker, Schweizergeschichte, Bd. III, S. 689 ff.
[3]) Vgl. Keller, a. a. O., S. 61 ff. und 106 f.

Initiative nach den Kantonsverfassungen: Die grössere Mehrzahl der Verfassungen erstreckt — dem Grundgedanken der Initiative gemäss — das Volksbegehren nicht nur auf den Erlass, sondern auch auf die Abänderung oder Aufhebung bestehender Gesetze; einige Verfassungen dagegen beschränken die Initiative auf die ganze oder teilweise Abänderung bestehender Gesetze und enthalten keinerlei Bestimmung über den Erlass neuer Gesetze; wieder andere sehen umgekehrt nur den Erlass irgend eines Gesetzes vor. Dass aber eine solche Ausschliessung der Initiative von der Abänderung oder Aufhebung sanktionierter Gesetze, überhaupt die genannten Beschränkungen eine **Inkonsequenz** darstellen und mit dem durch Einführung der Initiative sanktionierten Prinzipe ganz und gar unvereinbar sind, liegt wohl — wie auch Keller ausführt — klar auf der Hand.

Lebenslauf.

Am 19. November 1893 wurde ich, Adolf Wilh. Graff, in Bremen geboren. Ich bin evangelischer Konfession. Meine Schulbildung genoss ich auf der Real- und Oberrealschule meiner Vaterstadt. Ostern 1912 erhielt ich hier das Reifezeugnis.

Auf den Universitäten Heidelberg, Würzburg und Leipzig studierte ich sechs Semester die Rechte und Staatswissenschaften. Die erste juristische Staatsprüfung bestand ich Mitte März 1915 in Leipzig und am 30. Juni desselben Jahres vor der Hohen rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Würzburg die mündliche Doktorprüfung.

Um am Kriege teilzunehmen und meiner Militärpflicht zu genügen, trat ich als Kriegsfreiwilliger in das Fussartillerie-Regiment Encke (Magdeburg) Nr. 4 ein.